中国近代法学译丛

何勤华 主编

平民政治的基本原理

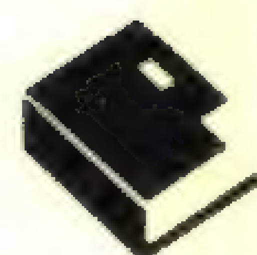
THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF GOVERNMENT

【美】保罗·S·芮恩施 著

罗家伦 译

蒋梦麟 校

郭光东 勘校



中国政法大学出版社

中国近代法学译丛

何勤华 主编

平民政治的基本原理

THE FUNDAMENTAL PRINCIPLES OF GOVERNMENT

【美】保罗·S·芮恩施 著

罗家伦 译

蒋梦麟 校

郭光东 勘校



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

平民政治的基本原理/(美)芮恩施著;罗家伦译.
北京:中国政法大学出版社,2002.9
(中国近代法学译丛)
ISBN 7-5620-2257-7

Ⅰ.平... Ⅱ.①芮...②罗... Ⅲ.政治制度—基本知识 Ⅳ.D033

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第073070号

书　　名　平民政治的基本原理
出 版 人　李传敢
出版发行　中国政法大学出版社
经　　销　全国各地新华书店
承　　印　清华大学印刷厂
开　　本　880×1230mm　1/32
印　　张　7.625
字　　数　95千字
版　　本　2003年5月第1版　2003年5月第1次印刷
印　　数　0 001~3 000
书　　号　ISBN 7-5620-2257-7/D·2217
定　　价　24.00元

社　　址　北京市海淀区西土城路25号　邮政编码　100088
电　　话　(010)62229563　(010)62229278　(010)62229803
电子信箱　zf5620@263.net
网　　址　http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm

☆☆☆☆☆

平民政治的基本原理

中国近代法学译丛

编　委　会

前美國駐華公使芮恩施著
北京大學新潮社羅志希譯
北京大學教授蔣夢麟校

平民政治的基本原理

上海商務印書館發行

总　　序

民国时期，是中国近代法学的奠基时期。该时期，不仅出版了一批有份量的专著，如王世杰、钱端升著《比较宪法》、胡长清著《中国民法总论》、黄右昌著《罗马法与现代》、杨鸿烈著《中国法律发达史》、程树德著《九朝律考》、瞿同祖著《中国法律与中国社会》等，也推出了约四百余种外国法学译著，如穗积陈重的《法律进化论》、孟罗·斯密的《欧陆法律发达史》等，它们是中国近代法学遗产的重要组成部分。

令人担忧的是，由于出版年代久远，这批译著日渐散失，即使少量保存下来，也因当时印刷水平低下、纸张质量粗劣等原因，破烂枯脆，很难为人所查阅。同时，这些作品一般也都作为馆藏书，只保存于全国少数几个大的图书馆，一般读者查阅出借也很困难。

鉴于上述现状，中国政法大学出版社高瞻远瞩，

关爱学术，策划并决定对民国时期（包括少量清末时期）的译著进行整理、筛选，以“中国近代法学译丛”的形式重新点校、勘校出版，以拯救民国时期法学遗产，满足学术界以及法律院校广大师生学习和研究的需要。

参与本译丛点校、勘校的有中国政法大学出版社、华东政法学院法律史教研室、北京大学法学院、中国政法大学图书馆等部门的编辑、教师、博士生和硕士生。由于我们学识粗浅，点校、勘校中可能会存在这样或那样的问题，恳请广大读者批评指正。

何勤华

二〇〇二年八月一日

于上海·华东政法学院

凡　例

一、本译丛主要整理点校、勘校出版民国（包括少量清末）时期国人翻译出版的外国经典法律名著。在点校、勘校过程中，对原作不作任何有损原意的改动，仅作适当的技术性加工。

二、原书为竖排版者，一律改为横排。原文“如左”、“如右”之类用语，相应改为“如下”、“如上”等。

三、原书所用繁体字、异体字，现全部改为简体字、正体字。个别若作改动会有损原意者，则予以保留，另加注说明。

四、原书无标点符号或标点符号使用不规范者，现一律代之以现在规范通行之标点符号。

五、原书无段落划分者，点校、勘校时作适当之段落划分。

六、原书所用译名，现有新译者，全部改为新译。

如“法郎西”改为“法国”，“意大里”改为“意大利”，“澳地利”改为“奥地利”等。但外国人译名均未改，原因在于原书涉及的外国人名一般均未附外语原文，无法重译。在这种情况下，与其误译，不如保留原貌为好。但对有些附有外语原文者，或点校、勘校者手中有外文原著（如《万国公法》等）者，点校、勘校时对原译名加注说明。

七、为保留原著面貌，对原书所引用之事实、数字、书目、名称及其他材料确有错误者，也不作任何改动，但加注说明。

八、原书排字确有错误，当时未能校出者，酌加改正，并加注说明。

九、民国时期出版的法学译著，有些是篇幅很小的小册子，只有几十页、一百余页。考虑到现代读者的阅读习惯，以及译丛每册书稿的大体平衡，我们将这些小册子做了适当处理，有的以二三册合并一起出版，有的以“某某法学文选”的形式出版。

平易而亲切的公民学读本

——勘校者小引

见惯了国内高歌猛进的政治普及读物和艰深晦涩的政治学理论著作后，忽一日读到美国人保罗·S．芮恩施著的《平民政治的基本原理》，惊喜、感佩之情自然溢于言表。至此方知：政治学著作或者说公民学读本，也可以写得这般平易而又亲切！

保罗·S．芮恩施（Paul S. Reinsch）（一八六九年——一九二三年）是美国学者、外交官，美国当时著名的远东事务权威之一；一八九八年——一九一三年在威斯康星大学教授政治学，一九一三年——一九一九年出任美国驻中国公使；曾著有《Intellectual and Political Currents in the Far East（远东的知识和政治潮流）》（一九一一年出版）、《Public International Union（公共国际联盟）》（一九一一年出版）以及其他一些政治学和法学著作。

芮恩施辞世前一年，即一九二二年，美国出版了

《An American Diplomat in China》；一九八二年，该书的中译本《一个美国外交官使华记——一九一三—一九一九年美国驻华公使回忆录》，由商务印书馆出版。

芮恩施出使中国期间，经历了日本向袁世凯提出二十一条要求、中国政府在“一战”中与德国断交以致对德宣战、“五四”运动等重大事件。他在公使任内，与中国人士交游甚广，“对中国抱十分希望”。卸任之际，还推动了梅兰芳赴美演出京剧这一东西方文化交流的盛举。

芮恩施在中国任职的六年，正值清廷新亡、民国初建之时，因此，他“常常到处看到中国生活转向新的方式和目的的各种迹象”，“看到共和政治的精神日益发扬、舆论的形成以及建立公用事业的要求更加明显”。但与此同时，他也认识到中国需要“对政治组织和经济组织进行在一段较长时期里的全面的改良”，需要“确立一种更严密更有效地组织起来的共和政治的计划”。加之芮恩施意识到他“所代表的是中国正在多方模仿的国家，这个共和国的精神是中国人急欲效学

的"，[1] 于是，撰写一本普及性的政治学或公民学读本，供"缺乏近世政治的习惯和知识"的中国读者参考，就成为他撰写《平民政治的基本原理》一书的动机。

以一个外国人的身分而为中国读者写作，当然要能透彻了解中国实情。从芮恩施的任职经历和这本书的内容考量，作者无疑是一位"中国通"。比如，他在讲述国家的由来时，提到了古代的中国人每称郡县之长为"牧"，而孟子常谓国君为"民牧"，中国的"義"（义）字从"我"从"羊"，而"善"、"議"（议）等字，也都是从"羊"的语根，这表明从前所谓正义公道的观念，都同羊和牛这类的产业有关连；游牧民族在中国古代的国家里占据主要地位。

又如，他在阐述"人人生而平等"的信条时，特别提到中国的家谱正是驳斥贵族主义所谓身分"继承律"的有力论据，甚至还是中国实行民治的内在基础之一。因为历经数百年的中国家谱记载表明，"没有一个家庭在历史上没有几位个人具很大的才力、很强的

---

[1] 以上所引参见保罗·S. 芮恩施：《一个美国外交官使华记——一九一三——一九一九年美国驻华公使回忆录》，李抱宏、盛震溯译，游燮庭校，商务印书馆一九八二年版，第四一五页。

品性，能升到国家很高的地位的。”所以，每人都知道他的血统和姓氏，不在这个时候，便在那个时候，总有著名的人物产生，统治过国家的事务。想起这点，不仅可以了解自己的地位，而且可以把一切不平等的地位打消。

当然，芮恩施写作此书的目的并不是专门讨论中国的政治传统，其着力点在于简明、系统地讲述当时的中国人所不熟悉的西方政治原理和知识。不过，难能可贵的是，芮恩施凭借贯通中西的学识和经历之便，在书中多处进行了中西政治传统的有益比较。

例如，他在强调区分人类的社会行为与政治行为的意义时，比较了古时中国与罗马的异同。即，中国原来的国家都是非政治的（Non - political），商人组织等经济的结合，以及由家族构成的种种社会团体，极少依傍国家的政治行为；政治组织的行为限定在一个很小的范围内，只管征税、练兵诸事；国民的无为哲学也不倾向于固定的、野心的、需用强权统治自然势力的政治组织。与此相对，政治成分在罗马的历史上却是最多的，罗马不仅政治组织发达，而且其政治理想也极富雄心；罗马国家及其领袖人物的政治理想，在给予国民一种固定的目的的同时，也激发出公民生

活的公共精神；作者由此断定，正是这种政治理想，构成了西洋文明各国发展的主要原因。

又如，芮恩施认为，中国自古以来就具备了民治的诸多要点。因为中国以前的统治者，除皇帝本身以外，大多来自民间；执政的人须得顾全人民的感情和利害，其行政也多半是为人民而设。但是，人民不能组织一个团体，自己去参与种种政府的机能，所以政府不属于人民统治之下，科举的选举制度也仅仅是不排斥国民上进的可能而已。由此，芮恩施借用林肯的成语，认为中国以前的政治制度，大部分是“民有”（of the people）的和“民享”（for the people）的，而极小部分是“民治”（by the people）的。

如前所述，由于芮恩施撰写此书的用意在于向中国民众普及“近世政治的习惯和知识”，因此，以平易、明晰、亲切、流畅的笔触，阐明博大、深厚的平民政治学原理，就显得尤为重要。统览此书，特别是芮恩施的英文原著，可以说，他已经完全达到了这种功效。

在行文上，正如译者罗家伦所言，“原书文章极流利动人，可作近时英文散文读，于意于词，两有所得。”

试举一例，芮恩施在论及国家对国民的重要意义和国民对国家的依恋之情时，写就了以下感人至深的文字：

> “当一群的人民在一处地方住久了的时候，他们的精神也就浸透于此。这个地方每个名字，都有它的意思、它的关系。看到这块平原，就回思当年辛苦的战征；看见那处城市，就想到昔日民众的大会；见村落而忆诗人；见山陵而怀圣哲。非此地不足以产此邦之民，非此民不足以知此邦之地。彼此分离尚且不能忍受，何况想到他人来占有此土呢！国无领土固不足以成国，但是徒有领土而无这种丰富浓馥的人类关系，也就可怜极了！”

类似这样亲切、畅快的文字，在书中可谓俯拾皆是，不一而足。

在体例上，芮恩施更是安排得妥帖、明白。从国家的由来出发，举凡民治学说的诸多环节，如国体、政体、国性（Nationality）、主权、宪法、代议制、选

民、政党、政府各机构、中央与地方关系等等，芮恩施皆以理念与实践交融、古今中外纷呈的论述风格，一一娓娓道来。

最值得称道的是，芮恩施以英语民族固有的崇尚实际的秉性，分列多章节，阐述了易被惯于模糊、耽于玄谈的中国人忽视的诸多具体制度。在“近代政府的机能分述”一章中，他不避琐屑，详细论述了租税、预算、公债、币制、教育、公益甚至交通等诸项政府机能，以求能把宏大的价值与不弃微末的具体制度建设结合起来。其实，在一定意义上，百姓只有亲身参与这些与自身生活密切相关的政府事项的决策，国家的政治才真正地算是平民政治。

从《平民政治的基本原理》成书至今，八十年光景已逝。其间，由于中国的政治巨变和近代共和观念的深入人心，本书的一些原理已经成为不少中国人的常识。但是，近一个世纪后重读此书，仍可发现书中阐明的很多“常识”我们至今尚不具备。

比如，我们经常有这样的体验：在选举政府官员和人大代表时，作为选举人的我们，经常要在一大堆陌生的人名下面画圈或打勾。而圈、勾与否的依据，大概只凭名字的好听与否。殊不知芮恩施在八十年前

就已指出了选民选举官吏的困难，他写道：

> “应选举的官吏的数目，不可太大，使一般选民不能独立去判定哪些候补者应该当选。现在的趋势，大都是由人民选举重要的官吏，人数不多；选出之后，再由他们去任命其余的官职，以专责成。”

再比如，芮恩施十分强调普及教育对普选乃至民治的极端重要性，他写道：

> “没有普及教育，普通选举是想不到的。虽然有财产、有教育的人不见得自己就有政治的智慧与道德；但是不识字，在独立的思想和推论上毫无训练与经验的人，却也一定不能参与政治生活的。所以凡是已经有了代议政治的地方，都应该同时尽力实行普及教育。”

联想到我们时下一方面为了拉动内需，将大量的财政资金投入到修路、重大基建工程上；另一方面，

基层政府却拖欠教师工资成风，靠个人捐助的“希望工程”支援个别失学儿童的现状，怎不让人倍感忧虑？

当然，忧虑并不足以破灭希望。对中国人民感情深厚的芮恩施，就对中国抱有热切的希望。他在书中写道：

> “若是自由平民国家与代议政府的理想，真能彻底地被人民抓住，在中国建设一个伟大、能干、有势力的政治的社会，这种材料就在手中。只要有领袖能将他们自身专心致志在这个目的，他们将来很能成就一种永久的事业，远过于任何私人的利益和财产之上；因为只有经过他们，这很大的人口，才能渐渐地成为真正快乐的和兴盛的，且含有一种人生的满足：这个满足，只有人人觉得自己是一个庄严高尚而有正当势力的国家中之一分子，方可得到。”

总之，芮恩施所著的这本《平民政治的基本原理》，的确称得上一部平易而又亲切的公民学读本。它对当时中国人的价值，或许可以达到美国独立战争时

期的著名启蒙思想家潘恩所著的政论《常识》一书的高度。后者对北美大陆摆脱英国殖民统治、争取独立自由发挥了重要启蒙作用。

但芮恩施毕竟与潘恩不同，芮恩施的英文原作需要借助中文译本，方才能为普通中国人传诵。因此，译校者水准的高低也势必直接影响到本书的功用。

本书译者罗家伦（一八九七－一九六九），浙江绍兴人。他的大名，凡了解“五四运动”的人，大概都会知晓。在中国具有划时代意义的“五四运动”中，还是北京大学学生的罗家伦先生就是主角之一。一九一九年五月四日那天惟一的印刷传单《北京学界全体宣言》就出自他的手笔，义正辞严，慷慨激昂。

“五四运动”这一名词也由罗家伦首创。他在当年五月二十六日出版的《每周评论》上，以“毅”为笔名，写了《“五四运动”的精神》一文，第一次提出“五四运动”这个名词。

在“五四运动”前一年，罗家伦与傅斯年等北大学生创办了影响仅次于《新青年》的《新潮》杂志，倡导新文化。

因此，本书中译本出版时，译者的署名为“北京大学新潮社罗志希”。“志希”为罗家伦的字，勘校时，

为便于读者了解译者身分，采用了罗氏名气更大的“家伦”之名。

一九二〇年，由北大校长蔡元培推举，罗家伦出国留学，先入美国普林斯顿大学，后又转往欧洲的伦敦、柏林和巴黎三所大学的研究院，直到一九二六年返国。

回国后，他参加北伐，担任过多种公职，但他的志趣仍在教育和学术。他曾担任清华大学首任校长，武汉大学教授，国立中央大学（今南京大学）校长等。他学贯中西，广涉群籍，才思横溢。作为新思潮的代表人之一，他一直积极鼓吹国家现代化，指出：“自从机械征服了距离以来，我国已托生在现代的国群里，哪能不急起直追，加紧现代化？”[1] 翻译芮恩施此书，当可算作罗家伦致力于国人政治观念现代化的一大贡献。

本书校者蒋梦麟（一八八六－一九六四），浙江余姚人，前清策论秀才，后留学美国哥伦比亚大学，师从杜威，一九一七年获哲学及教育学博士学位。一九一九年初回国后为蔡元培所倚重，三度代理校长，一

[1] 参见罗家伦：《历史的先见——罗家伦文化随笔》，学林出版社一九九七年版，第一一二页。

九二〇年冬正式担任北京大学校长。先后主持校政十七年，是北大历届校长中任职时间最长的一位。他还任过国民政府第一任教育部长、行政院秘书长。[1]

这样，得益于著者、译者、校者三位中外前贤的协力，本书能以精妙的学识和优美的文字呈献中国读者，也就是情理之中的事了。

最后，需要说明的是，按照本丛书勘校的凡例，对原书个别地方作了适当加工，并对标点符号和的、地、得以及他、她、它与那、哪等字改从现代汉语规范或习惯用法。因原书一九二二年出版时为“英汉合璧”版，个别地方还参照了英文著作予以更正。但因此书初版距今已年代久远，且当时正值倡导白话文之初，现代人读来终归稍有不畅。若能重译此书，当为普及公民学知识的幸事。

郭光东

二〇〇二年六月十九日

---

[1] 参见蒋梦麟：《现代世界中的中国——蒋梦麟社会文谈》，学林出版社一九九七年版，第一页。

序

我国自革命以来，至今十年，国内扰攘，十年痛苦已甚，其原因复杂，但一般社会，缺乏近世政治的习惯和知识，实为一个重要原因。前年芮恩施先生在驻华公使任内公余的时候，把近世政治的原理和组织法，参酌中国政治和社会的状况，著《平民政治的基本原理》，供献我国读者。芮先生在中国多年，多与我国人士往还，对于中国抱十分希望，我国人对于先生感情亦极厚。芮先生不但为欧美的政治学者，对于中国政治亦素有研究；所以他这本书不是又悬空谈政治原理，实对于我国现行政治有切要的和建设的批评，把欧美的政治和中国的需要明明白白地讲出来：如国家是如何成立的，宪法的性质是什么的，国家的各种机关是如何组织的，如何运行的，中国实行平民政治，应该从什么地方入手的。

其中讲到议会一层，芮先生主张议会当代表职业

团体的意思，不当单代表地方区域。这是我们很赞成的。以中国的现状而论，国中比较的有实力的是职业团体——如教育会，商会等——它们不但是知识较高，而且对于国家的事，有切肤之痛。不像自己代表自己的政客，把国家的事都抛了到十八重地狱里去了。

此书体例明白，文辞畅达，经罗家伦君一枝畅快灵活的笔译成国语，把芮先生的意思正确地达出来，这是我们很佩服罗君的。

我很希望我国教育家，把这本书给中学和师范学校的青年作研究公民学的资料，使他们知道平民政治是什么一回事，这就不负芮先生著作的和罗君译述的苦心了。

中华民国十年十月十日蒋梦麟序

译　言

此书系于一九二〇年将原稿交与译者，故上七章系当时在北京所译，稿留北京，以后系来美后所译。未能全部同时修改，名词恐略有不能一致，或匆促间有遗误及不甚妥洽处，待再版时细校。译文系尽译者可能，务求真确；句法之组织，苟可以不变其原状者，必维持之，以备读者参看。原书文章极流利动人，可作近时英文散文读，于意于词，两有所得。

至诚之感谢，谨致于蒋梦麟、冯芝生、周梅荪三先生，因其为译者耗费精力，悉心勘校。并致感谢于著者。

罗家伦

一九二一年三月美国普林斯顿大学院

目 录

第一章 国家的由来 …………………………………… (1)
第二章 社会的、经济的和政治的关系
与统治权…………………………………… (16)
第三章 国体…………………………………………… (24)
第四章 政体…………………………………………… (42)
第五章 国性…………………………………………… (56)
第六章 主权…………………………………………… (70)
第七章 成文宪法与不成文宪法…………………… (79)
第八章 代议政治…………………………………… (85)
第九章 选民…………………………………………… (95)
第十章 政党 ……………………………………… (105)
第十一章 民治 …………………………………… (117)
(一) 平等——自由——博爱………………… (117)

（二）民治的学说应用于中国 ………………（130）
第十二章 内阁制与总统制 …………………（143）
第十三章 立法机关 ……………………………（157）
第十四章 司法机关 ……………………………（163）
第十五章 内务 …………………………………（167）
第十六章 中央政府与地方政府 ……………（174）
第十七章 政府的机能 ………………………（180）
第十八章 近代政府的机能分述 ……………（184）
（一）自给的机能* ……………………………（184）
租税与预算 ……………………………（184）
公债与币制 ……………………………（191）
（二）防护的机能* ……………………………（196）
防卫与保护 ……………………………（196）
（三）外交的机能* ……………………………（201）
外交 ………………………………………（201）
（四）教育的机能* ……………………………（204）
教育 ………………………………………（204）

---

* 系勘校者所加，它们在正文中未直接表明，为体现全书原貌，在目录中予以保留。——勘校者注

（五）发展的机能* …………………………（206）
公益 ……………………………………（206）
（六）交通的机能* …………………………（209）
交通 ……………………………………（209）

第一章　国家的由来

从本有的天性上说起来，人类就是相互生存于种种社会关系里面的。家庭是一切人类关系的本源。如家庭中儿童的抚、育、教诸事，都是社会构成的基本要素。合多数家庭而成族，族不过是较家庭更宽的一层关系，也是以血统和继承为根据的。

还有一种最大形式的社会，其中人类的关系有固定的组织的，就是国家。国家的动作和关系都是政治的。国家最重要的特点，就是能用有组织的势力，去使大家服从种种的法律和规程。所以政治的元素也就是一种有意识的权力之集合和组织，遇必要时得应用外面的势力以管束人类的操行的。

国家种种的起源，虽不得而详知，然政治势力最初形式之构成，当今犹为大家所承认的，则不外乎以下所述理由：人类为生活的基本需要起见，不能不按照初民时代各处地方的情形，有种种适应生活的动作。有许多种族以游猎为生，以食林中之天然果品为活。另有其他的种族，居于平壤，载耕载获，以定期的出产供生活的需求。在土地上较不肥沃的地方，则有第三个营生的法子，就是驯养牲畜，放之旷野。当历史最初的时代，邻族生死的战争，相互的劫掠，以至于彼覆此亡，实在是数见不鲜的事。但是战争起来，往往游牧人种占点便宜，一则因为他们的食料常常随着他们，比游猎人种的食料还要靠得住；二则因为他们习于迁徙，由此富于冒险性。当他们和住在膏腴沃壤的民族交战，他们往往胜利。他们起初不过残杀敌人，掳掠妇女，以荒废的土地供游牧的处所。但是后来他们觉得以被征服的人为附属品或为奴隶，使其耕殖土田，进呈赋税，是对于他们有利益的事，所以他们也就改变方针。

古代的阶级区分，就是因此而起。在这个情形之下，社会里分成一种征服的自由民族，为家长或为族长，构成统治的团体；一种被征服的农奴，每天做工，定期纳税，仅仅换得各人的生命。

构成中国古代的国家，游牧民族实占主要的地位；这种的情形，可以从中国的文字里看出来的。中国人每称郡县之长为“牧”，而孟子常谓国君为“民牧”。中国的“义”字从“我”从“羊”，而“善”“议”等字，也都是从“羊”的语根。[1]这都可以表现从前所谓正义公道的基本观念，都是同羊和牛这类的产业有关连的；在初民的国家之中，统治阶级的重要之点，也在乎此。当西历纪元前二千年中国历史初开幕的时候，中国的文明虽然简单，但是已经很发展的了。

被征服者与征服者的关系日益接近，实为成立国家的第二步趋。因为经过长期的共同生活，他们才知道共同的利害。诚然，有时候社会的区

---

〔1〕原书系繁体字版，此处“义”、“议”的繁体字分别为“義”、“議”。——勘校者注

别，使人类有种等级（Caste）的发生，至今还是保持得很严厉的；如印度一处地方，人民分析到了一百以上的等级，有明白高下的区分，而且不通婚嫁。但是在其他的地方，虽然有等级的存在，但是这种社会的区分，并不如此的明显。个人从这个阶级过到那个阶级，并非不可能的事；即有分别的存留，而共同一致的感情，无论如何，还有发展的机会。

再进一步之政治的发展，是由于国家社会和一定区域的领土发生关系。最初建设国家生活的游牧民族，起先不过是漫游各地，他们自己对于一定的领土，并不明了发生关系的。而农业民族互相合并，也本没有领土界限的明了观念。但是等到游牧民族主宰农业民族的时候，他们才知道统治一定区域的领土是很重要；因为可以从这些领土抽得赋税。这个观念，就是封建制度成立的基本。在封建制度中的地主或诸侯（Lord）就是一方面向一定区域以内的农民收税，一方面担任保护他们的。所以他一定要认定哪些领土是属于

他的。苟有区域权限的冲突发生，他们彼此就以武力相解决。领土的观念，是这样来的；一直传到近代的国家，还成为主要的部分。因为近代国家的界说，也不过是认它为一种政治的社会，而固定在明白划分之领土范围以内的。

待我们看看当贝利克黎斯（Pericles）[1]秉政，城市发达到极点时候的雅典（Athens）生活情形。当时全雅典城和一所大房子一样，凡是社会和社会的人类都住在里面。至于私人的房子，是很小的，仅足以蔽风雨，凡是近代家庭中的陈设，一概没有。家庭、店铺、田庄里的事都是奴隶做的。所谓公民，都是尽其全力，为国家和社会的事件。他们生活的中心就是在市场和会议厅。一天到晚，一群一群的人都聚集在这些地方，讨论公共的事务。柏拉图（Plato）的问答集正足以代表这种最高等的谈话。一切公共的事务和每个公共服务的人，都要照这个样子，经一班知识高、思想快的人讨论通过。

---

〔1〕今译“伯里克利”，下同。——勘校者注

这种的社会生活里面，包括各种人类的兴趣和活动 宗教的情感则藉城市的神灵以作表现；所以为了这些神灵，又建了许多美丽庄严的庙宇。宗教信仰的仪式，实为城市生活一致的最高表现。伟大的艺术，亦发展于当时。凡是艺术家表现他们的能力，不是为恩主个人的满足，也不是为私人家宅的装潢；他们主要的目的就是要表现在朝宇里、议场里、戏院里一种城市生活的适当位置。所以艺术上的大出产品都是公共的产业，且足以增进国家的庄严。当时的艺术，实在可以算是当时社会的理想之真正表现；因为当时无论哪种造像、图画、建筑的模型，都是经过那一班谈政从公、眼光深刻的人物一番批评的。当时的戏院，也是一种公共的组织，不是为疲乏工人的肤浅娱乐而设的，乃是为表现人类生活最感动、最庄严的方面而设的。所以戏院的责任，就是要铸成一种公共的情感、公共的品性。政治家看得戏院的影响如此重大，所以当排演的时候，总劝一切的公民按期而到；就是最穷的人，买不起票的，公

共库藏里也为他支钱买票。从这点看起来，希腊城市的生活，实在是一种继续不断的教育；在这种生活之中，个个人都以批评和讨论为相互的教育；在这种生活之中，种种机关，都是希望着去发展并增高公民的能力与理想。

对于含有政治性或统治性的公共事务，全体公民更有极大的兴趣去过问它。凡是行政或立法等项，无论是关于国际的或是内部的，都要当未曾作最后投票表决以前，在公共会场之内，经过很长的、很透彻的辩论。更进一层，凡是不曾参与过每次辩论的公民，都无投票表决权。这种举动，就是希望每一张票投下去，都要能代表一种合乎智慧的判断。无论是哪个官吏或是哪个公民要提议成立一种法案，等到这种法案被大家采取之后，那提议的人仍然要亲身对于这种法案负责的；若是实行的结果对于社会不利，那提议的人也须实行受罚，以明责任。当雅典最盛的时候，它的公共生活，是特别的智仁兼备；仅观其所以得名，所以当局者之人格，也就可以看得出来。

雅典人推举领袖，一律平等，并没有资格的区分，实在可以见得他们政治组合的程度。从这点判断起来，当西历纪元前五百年的时候，雅典的民治，可以算是登峰造极。但是雅典的公民虽然一方面服从襟怀伟大、才力纵横的领袖；然而一旦领袖的声望过大，足以扰乱国家的平衡，则他们也未始不疑虑及此。因此“贝壳放逐制”（Ostracism）遂以成立。无论哪个政治家，若是势力过于雄厚，足以危害自由的永久存在，则一切的公民可以将他的名字，刻在瓷器片的上面，积在会议厅里，就能将这种有名的人放诸国外。这并非一种惩罚，不过是一种国家危险的预防。雅典人的社会生活，纯粹是政治的；在这种生活之内，聚集一切人类的活动和兴趣于一种主要冲动之下：这种冲动就是要融合各种的力量，一方面以保护国家的前途，一方面以发展公民的生活。然而国家与公民的关系如此密切，所以公民的生活，离了国家也就毫无意义。所以放逐出去，无异一种死刑。只是能够参与城市的生活的个人，才算是享受了人类正

当的命运。希腊人认定一切人类的活动，凡为一种自觉的意志和自觉的能力二者之有组织的实行，以发展人类之生活为务的，才可称为"政治的"（Political）活动。Political 这个字原为希腊字的 Polis；Polis 这个字就是城市的意义。要知道西洋政治史的发展，要知西洋政治动作的本义，要知道西洋人类命运这个观念的影响，而不懂希腊城市国家的生活，是万万不成的。只是在这个地方，人类才最初自觉到他本身的价值；只是在这个地方，人类才最初自觉到他本身的命运，是只要把他自己的意志从自觉的发挥出来，就能够统治得住的。至于东方则因为人数繁多，而天然的供给又复丰富；人类倚靠着无限的天然势力，为时既久，所以人类对于统治天然和不靠天然的自觉心，也就不能早发生出来。希腊的城市往往占据一个中央的小山，其堡寨均在环绕境内的平原山谷之中，一望历历在目；而距这些平原山谷不远之地，又有山墙环绕；所以这些地方，实在是很好人类固定的居留栖息之所，使其中所居一片一片的人

民能有自觉心，而且能把政治活动的精神发展。天然的势力，既非过强，所以人类也觉得统治天然的来源和势力并非难事。兼之希腊的社会能把眼光射到海上，不特使他们因此眼界放宽，而且使他们商业的机会也因此发展。这种环境，实在能够使他们不致离群索居，草茅闭塞，和内部平原山谷所发生的普通现象一般。

总之，希腊的城中，实在是从当年的社会生活转而为现代西洋文明的重要关键。虽然以后更完备的发展，是经过了多少罗马的历史和基督教的功劳，但是探本求源，还须推溯到种种希腊的重要成分。

完全发展的国家

要找完全发展的国家，还不能不看到希腊最简单、最团结的城市国家；看到希腊的城市国家，尤不能不看到其中的雅典。希腊的人民有很高的政治的观念。在他们眼光之中，国家实包括一切

人类的目的和宗旨。家族虽然发达到极点的时候可以成为一种阶级，但是终究不足供给人类发展的适当机缘。希腊人认定城市或是国家为一切文明的目的，为一切人类发展的目的；其中所包含的不仅是政治、经济、实业的活动，而且及于教育、文学和艺术。个人生活要有充分的表现，非求之于社会的活动和社会的兴趣不可；因此凡是哲学的讨论，体育的比赛，戏剧的排演，以及一切公共会场的辩论，无一不在社会生活之中。这种发达最高、团结最固的城市社会，实为近代国家之起源。若是对于希腊社会的行动和目的没有一点知识，那对于近代国家的目的和宗旨也是不能明白的。

罗马起初也不过是一个城市国家，由几个家族之长所统治的，其中也有全体自由人民的公共集会，但是人口之中有一大部分是附属他们的奴隶，没有自由权的，以后罗马的国势渐渐扩张，得了许多附属的领土；在欧、亚、非三洲征服了多数的国家，骎骎日盛，以至于成为世界的大帝

国，一边统治到了英国的领土，一边管辖到印度的边界。但无论如何，罗马政府的形式，还离不了城市国家的制度。所有帝国官吏的头衔和职务，还是同在罗马共和国城市社会之中的一样。

国家发展的重要步趋，在乎应用代议政治的原理。罗马所以不能永久组织世界的领土，也就是这个缘由；因为统治各处领土的人，只是中央派出去的，而又没有方法可以使各处的意见和各处的生活情形聚集到中央来，以谋共同的决定。所以苟欲实行补救这种缺陷，则非应用代议政治的原理不为功。代议政治的原理，最初发现于德意志民族的国家，而尤以英国为最盛。这种政治的主旨之点，就在使各处地方的社会，组织成较大的邦土，然后选派代表到中央议会或国会来，以参与中央政府的凡事决定。这种政治是从各方面讨论而成的；所以由讨论主持的政府，虽然在希腊城市国家之中成为主要的部分，而至今在更大领土之邦，甚至于广据大陆之美国、中国，也还适用。

近代国家中的民族分子，一部分是原来就有的，一部分也由于历史上集合拢来的。在从前国家初有领土的时候，当然领土的范围就是以某种同样民族的居处范围为定。所谓同样，也不过是说同出一个种族，或是同用一种语言，但就事实而论，却不能说这是近代国家构成的惟一基础。以政治的势力，往往欧洲的皇族，能够奄有大片的土地；而这种土地，是由方言不同、种族不同的民族组合成功的。然而在一个政府之下，经过几百年的共同生活，有许多共同之点，也就发展出来了。所以近代民族的国家，大致都有统一的语言、风俗、法律以及其他习惯；甚至于宗教也常归统一。

在中国，照各方面的情形看起来，已经是一个完全发展的民族国家了。虽有种种的方言存在，但是有一种公用的官话，可以通行于各处。风俗大致相似；而伦理的系统，从前以孔子的教训为根据的，也大致为各处所承认。在蒙古、西藏，虽宗教的关系，有种种特殊的社会制度和社会习

惯，但是主要部分的语言、风俗和种族的统系，已经可以使中国的国家根基稳固。在美国，民族的系统，诚然是从欧洲和他洲种种不同的分子相合而成的；但是既成之后，国家的政策和国民的风俗，也能根据最初英国制度之遗传，成立一定的标准。还有一种公共的语言，也可以通行于各地。

孔子的教训对于国家和政府倒是抱了一种很高的理想。这位大哲人把政治分为三个时期：一个拨乱时代的政治，为半开化的民族而设的；一个是小康时代的政治，为已开化的民族而设的；一个是大同时代的政治，为大开化的民族而设的。在《礼运》里面，我们可以找着他重要的话，道：

“大道之行也，天下为公。赞贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，矜寡孤独废疾者皆有所养，男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户不闭。是谓大同。”

这种对于国家本性和国家职务的解说，是很高贵的；这种的国家，才是真正平民政治的国家；这种的学说，不但与希腊思想家最高的理想相符，而且比他们真正的思想还要平民一点，就是比我们今日公共生活所需求的、所希望的也还要平民一点。

第二章　社会的、经济的和政治的关系与统治权

分别人类种种的动作，是很重要的事；而分别其中政治的和社会的成分，尤其要紧。当然社会的种种关系是人类生活的基本。是人类或是个人，离了社会就不能生活。社会是自然结合的团体；这种团体或是根据血统关系组织成功的，如家族之类，或是根据基本的利害组织成功的，如人生经济的情形，也可以构成许多人类社会的组织。这些关系都是由本能和习惯而生的；至于自觉的意志，在这些关系构成或继续的时候，并无重要，然而在这些关系的较高形式之中，意志也日进无已地尽一部分重要的责任。社会的关系和活动之中，包括一切关乎家庭的事件，如抚养和

教育家庭的分子，生产和增加生活必须的物产等事，都包括在内。有一部分社会的关系，专是关乎经济活动的，如财富的生殖和分配等问题，自有特殊的自然法律去管束它，所以必须单独研究其他各种的社会现状，方才可以明白。但是无论如何，这种经济的活动对于一切社会的关系，都有很大势力的影响，而且当经济的势力用着政治手腕的时候，尤其成为人类事务上最重要的成分。

无论如何，分别政治的和社会的行动与权力之主要元素，实在是特别重要的事。一个社会没有公认的法律和习惯，就不能存在。而所以使这些法律习惯能够实行有效，也有种种的方法：如有人违犯的，大家或是单纯地反对他，或是屏他于主要利益之外，甚至于完全屏斥他于社会之外，都是方法。常常社会的法律比政治的或是比法律的禁令，还是有效；因为一个人一遭了社会的反对，就万无幸免之理，而且遇着许多事件，还是法律的惩罚易受，而同类的苛责难当。所以若是说凡人对于政治的或是法律的责任，比对于社会

通行与社会反对的责任，还要束缚，还要有效，实在是不对的。社会的和政治的行动所以区分，只是在乎组织，社会生活只是由自然的势力组织而成的，所以并没有人类意志自觉的努力存乎其间。换一方面说，政治行动主要各面的性质，就在固定的组织上。如惩罚的权力，就是付诸固定的法庭；而立法的权力，又是付诸别种固定的机关，由特别选举或特别指定的人所组织的。更进一步说，即是实行压迫一事，也都有一定的专条。如普通社会对于那不守社会规律者加以反对，那种反对，并非有定则的；而法律的惩罚，或是罚金，或是拘禁，或是剥压公权，都有一定科条之所在。有许多国家很注重于纯粹社会的或经济的组合；然而也在许多国家之中，政治的精神，笼罩在一切动作之上。一种志愿和才度想联合各种的能力，作一种有组织的行动，受政治权威的领导，为达到种种特殊固定的目的，以有利于社会全体的，才是政治本体的规矩准绳。中国的国家，原来是非政治的（Non - political）；它的动作，大

概都是社会的和经济的。经济的结合，商人的组织和由家族构成的种种社会团体，对于政治的动作，皆绝少倚傍。政治的组织，永不会完全代表中国人民种种的活动和种种的需求。所谓政治的组织，不过限定在一个很小的范围以内，只是管征税、练兵诸事。中国国民的哲学，无论是孔子的或是老子的，都是倾向于不自然而然，却是极普遍的社会活动之势力，较之倾向于固定的、野心的、要费尽气力应用强权以统治自然势力的政治兴趣为尤强。

从别的方面看起来，政治的成分在罗马的历史上为最多。在罗马国家之中，只是一小部分统治阶级的意志，主持一切政治生活和社会生活的行动与发展。政治的理想，实在是构成西洋文明各国发展的主要原因。它给人家一种固定的目的，而且激发公民生活的公共精神。它能集中全国全副的精能以达到政策上几种专定的目标；或是聚合全国所有的势力，以保持国家的安全，使它不致于受危险。它能培养出几个大领袖来，在他们

的人格之中，可以使全国政治种种的理想和种种的雄心，有相当的建白。[1]发扬光大的领袖，在古代则前仆后兴，自贝利克黎斯（Pericles）以至恺撒（Casar）；[2]轰轰烈烈的君主和政治家，在近代则不时而出，自沙立曼（Charlemagne）[3]以至林肯（Abraham Lincoln），均为人类供给时机使他们借这种伟人格之中，以表现一切的政策和命运。但是从别一方面观察，则因为政策和雄心过于确定的缘故，酿成许多凶残流血的战争；以至于为竞争权利之故，致大多数人类的生命也牺牲在里面。以国内的政府而论，则有许多政治的要素，仅为几个阶级升高陵下的工具：如封建时代则武士当权，而转到近代则为资产阶级以统治一切财产的出品。为了这个原因，所以有许多人把政治的元素，看作暂时维持人类发展的一方面；他的地位，必须让与没有他这样直接痛快，没有他这

---

〔1〕对照英文原著，此处的“建白”二字译自“express”，即表白、表达之意。——勘校者注

〔2〕应为“恺撒”，原文此处有误。——勘校者注

〔3〕今译“查理大帝”或“查理曼”，下同。——勘校者注

样深刻严厉，而能按照社会生活全部的自然程度之社会行动的方法。但是那句话也不是容易讲的，必须要一种社会，其中个人的品格皆有高尚的观念，其中人类的生活皆有改良进步的理想，方才可以成功。

在这个关键，我们必须对于政治的学位和社会的学位二种关系之间，有一个明了的概念。在古代社会式的国家当中，正值政治的觉悟未发生以前，个人简直算不了一回事。除了家族以外，他简直没有生存的方法，没有远大的眼光，没有可能的根性。所谓个人，不是他自己的个人。他纯粹受社会习惯上的压制，不许在创造的、独立的方面有所发展。至于个人的人格和个人对于自己命运的觉悟，在最初的时候，仅发现于希腊城市国家之中，与政治的觉悟是同时发现的。在罗马国家之中，个人均赋有固定受法律保护的范围，在这个范围以内可以独立行动，不受四周社会的压制。个人的财产和以个人意志与个人利益为根据的契约订定权，都是独立人格在法律上应有的

条件。起初这种机会，只是自由公民中男子一部分有的；后来经过苦行学派（Stoicism）[1]和基督教义的影响，罗马的法律也渐渐推广去保护女子和解放后的人。最后罗马的法律，充分发展这个概念：就是说一切的人类，都有独立的个性，这种个性应当自由发挥；苟在法律保护范围以内，绝不能受社会的压制。所以这种有趣的结果，就是成功了一定法律的制度，特以保护个人的独立，反对最初习尚当权时候一班无限制而很有势力的社会压迫。当时国家的观念一盛，于是大家都希望个人能尽其权力、财产、能力以帮助国家，为国家尽职。从这里发生的危险就是去掉社会的束缚和专制，而又代以政治的压迫。所以在近代西洋的国家之中，个人都去找法律的保护，以抵抗原意是为人生的自由发展而设的国家。所以有许多政府，都往往被人民逼着去宣布许多自由的宪章、人权的法典，藉此保障个人不受政府官僚专横的压制。

---

〔1〕即“斯多葛学派”，下同。——勘校者注

其他一种个人主义的发展，也应当注意。当从前资本主义权力太盛的时候，许多个人主义者把国家看得只是一种帮助那些已有很大经济势力的人再去加富加强的工具。这种不公正的情形正和社会主义所主张的趋势相反。社会主义的主张就是要反过这种情形来成立一种组织，使其中的所有的个人都深深觉得他是离不了社会，对于社会是要尽责任的。受了这个影响，所以现在政治思想的潮流，要从全体社会的利益方面去察一切关乎社会的动作，而不能仅仅看到几个个人私有的机会，以为平衡。当今实行上正要研究出来的问题就是一方面为个人自由的发展起见当如何赋予他们以发展的机会、财产的享受、能力的增加；一方面为社会全体的利益起见，当如何以社会的动作、社会的统治，使他们有一定的限度，不至于妨害社会。总之全体人类的利益，都是要顾到的。

第三章　国　体

把国家的界说明定出来，国家就是“一种人类的社会，占据一定范围的领土，不受外力的统治，以共赴共同的目的，而且里面有一种有组织的政府，使全体的人民都能共通服从的。”这条界说里面包含一切组织近代政府的重要元素。分析开来说，则这条界说里面所包含的元素可以分列如下：第一，它是一种人类的社会被种种习惯遗传团结拢来，通力合作，以赴共同的目的的；第二，是地面上一部分的地方，有一定的疆界，永远为它所占有，而物质的基础，也惟此是赖的；第三，在此领土之内，自有最高的统治权以处治一切社会的事务，而且在这统治权之内有种种的动作，可以使社会的意志能够表现，能够执行的；

第四，这种政治的组织是自决的，由内部自己统治，而不附属于国外任何统治权的。

国家的形体，有无限的分别，是很容易明了；我们看气候的分别、经济状况的分别、社会情形的分别，就可以知道；而且在这些分别之中，人口也有疏密和种族也有分别，历史的发展和变迁也有分别。国家的形体，虽然交互综杂，难于详分；然而就其组织上总括起来，也可以列成几个大类；这些类别，经过历史上多少进化的阶级而成的，可以略数如下：

（一）草昧的农业国家（The Rural Agricultural State）；

（二）等级区分的国家（The Caste State）；

（三）城市或沿海的国家（The City Or Maritime State）；

（四）封建领土的国家（The Feudal Territorial State）；

（五）民族的国家（The National State）。

这第一种国家存在的地方，总是经济的情形，

脱不了初民时代农业牧畜的生活。这种的国家也可以叫做部落的（Tribal）国家，因为它的起源就是根据于人口的全部，或至少也根据于统治阶级的一部之血统关系组织而成的。在这种社会之中，有时候也有以平等的自由民族合组而成的；但是最平常的，就是如以下所述，往往有一部分较柔弱的人民，屈伏于更善战的部落之下，而退处于农奴的地位。在这种国家的政府，只可以称为家长的（Patriarchal）政府，因为它的主权，归那主宰一切的部落之家长所行使；而这种家长，多半是精明强干的老酋长。这种酋长或是王位，可以世袭下去的，但是我们要知道这种制度并不是传嫡传长，乃是传于孔武有力、好勇善战的儿子。这种的组织，在中央亚细亚或亚非利加洲的半独立部落之中，还可寻得出来。在历史上则无论哪个民族，都是经过这个阶级的。最著名的就是日耳曼民族未与罗马接触之前所建的日耳曼国家。

因为财产职业发展之不同，于是有一个倾向使社会的分别愈加增多、愈加严厉。有时候两层

合组而成的社会，征服了与这同样社会，则其结果当然使一个社会之中，又分为三层或四层。每层有每层的血统遗传和共同利益，所以每层有维持每层本体的趋势。种种的层次（Layer）于是分为种种的等级（Caste）；并且造成一种系统，以排外的眼光，阻滞等级的合并，使一种社会之中，有种种各不相容的等级。各种等级之上，再有最高的层次，以为主宰。等级制度在印度发达到极点了，到如今还有一百二十一个等级存在。专门论到等级的起源，还是不可知的事。所可知道的就是一方面由它代表部落的递遭，一方面代表职业的各殊。这两种成分，有时候同时混合在一处。很有一部分印度的等级，是由于种族的不同而生的；也有一部分是由于职业和商务的不同而构成的，如医生、马夫、皮匠等等，一种职业构成一个分开来的等级。按照印度的学说，社会通常要分四个大等级，就是僧侣、战士、农夫、工匠；其余无数存在的等级，都是这四个大等级的分支。在波斯国（Persia）也有这种根本的分类法，可以

从古代的文学里找出来；而且在柏拉图（Plato）的名著《共和国》（The Republic）里所述的社会，也是根据于同这一样的观念；至于欧洲中古封建时代的社会制度，更是和这一般。这种分类，后来从四减而为三，就是：僧侣或哲学家、战士与生产者。经商的或做中人的在法定的等级制度里没有位置，因为他们的职业是否有社会的用处，尚在怀疑中，所以他们不免视为居中横间、垄断渔利的人。印度等级的所以长久存在，而且界限如此之严，大半是由于受婆罗门（Brahman）或僧侣等级之影响的缘故。为这班人为了保持他们的势力起见，所以把他们最高的主权，定为天经地义，不许他人有疑问的余地，存乎其间；所以上等的阶级排斥一切，界限分得非常之严厉分明。

城市的国家，以前大致已经说过了；而其关乎文明发展的重要，也曾经指点出来。从前城市的国家，无论如何，总是沿着海的，所以它主要的经济利益，就是商业，不但与上古的农业情形不同，而且与封建时代的地方制度也不同。在希

腊、罗马的景况是如此，在中古时代的城市史是如此。不过在希腊的商业活动和商业利益虽然更盛，能使国家的眼光放宽，射到海外去，但是国内农业的情形，也是更重要的。罗马本是一个城市的国家，后来它成了一个世界帝国以后，它的政府，还照样按着城市的精神去统治、城市的形式去组织，为了这个原因，所以不能长久，因为它不能把大帝国的各部分，成为一种亲密的和有机体的组织。比较近代一点的时候，城市国家的形式，以意大利（Italy）威匿思（Venice）、[1]詹罗亚（Genoa）、[2]佛罗伦斯（Florence）[3]与海西亚联盟（Hasseatic League）诸城市为最著。

“帝国”（Empire）这个名词，在历史上每个时代有每种意义。从先“帝国”或“帝国主义”（Imperialism）这个名词本身的字义不过是“统治”（Rule）或“主宰”（Dominion）。到罗马的时候，

[1] 今译“威尼斯”。——勘校者注
[2] 今译“热那亚”。——勘校者注
[3] 今译“佛罗伦萨”。——勘校者注

因为罗马的国家势力不同，所以这个名词的意义，是专指最高官吏和最高命令的统治权而言，或是在世界的各部分为罗马所统治而包括在罗马帝国主义之下的，都叫做“帝国”（Empire）。[1]罗马国家最后的目的，就是想要统治全部已有文化的世界，远东还不在其内，因为罗马人知道远东比较很少。终究有一个时期欧洲的全个南部，非洲的北部，亚洲的西部、中部一直东到印度为止，一起都处于罗马的统治之下。“帝国”（Empire）这个名词，在这个意义中间，就当“世界统治”（World Rule）的解释；它只是把全个世界看得都是实际地屈伏于一个集中统治权之下。罗马帝国（Roman Empire）后来又分为东、西两帝国，以君士但丁（Constantinople）[2]建都的为东帝国，以旧罗马都城建都的为西帝国；再后则东、西两帝国又分成多少的小片。西帝国是被法兰西王与沙立曼（Charlemagne）皇帝瓜分，到中世纪的时候，成

[1] 原书此处误为“都叫‘做帝国’”。——勘校者注
[2] 今译“君士坦丁堡”，下同。——勘校者注

为神圣罗马帝国（Holy Roman Empire）。神圣罗马帝国是与罗马旧教并行的，因为二个都是想望并吞全个世界，然而在实际上这种想望永远不会达到。神圣罗马帝国的实权，比从前罗马帝国的实权远更要少。英、法的民族国家，却在这个时候，已从事组织起来了。他们当一个时会，也承认神圣罗马帝国的宗主权（Suzerainty）。其实这个帝国的帝位，实在是很滑稽的，名义上说是有世界的权力，实际上这种权力，只是在德、奥匈、意三国的区域以内有效。

“皇帝”（Emperor）这个名号，又为后来的统治者所应用；如拿破仑在法国称皇帝，威廉第一[1]在德国称皇帝，皆以帝国自居。俄罗斯帝国的种种风俗习惯和与正宗教（Orthodox Church）的关系，大都是从君士但丁的东帝国传下来的，这些晚近发生的帝国，都是民族的国家。他们并不孜孜于享有世界的统治权，他们的动机里有不有当然不得而知，但至少他们口头的宣言里总是没

---

〔1〕今称“威廉一世”。——勘校者注

有的。所以在这个意思里，“帝国”（Empire）这个名词的解释是当作一个很发展、很重要的“民族的国家”，其中有时候也可以包括各个的小邦国和小王位。在远东观察起来，则前朝的中国和现在的日本也是这一样的性质。中国从前的“帝国”从理想上说起来，也是一个统治世界的国家，在它境外的君王，都是夷狄，要向它进贡的；但是从实际上说起来，它也不过是一个民族的国家，在中国范围以内的。有许多民族的国家因为在世界上各处都有殖民地，所以号称“帝国”（Empire）。英国之所以号称“帝国”（Empire），就是这个意思，因为它虽只一个集中的“民族的国家”，但是它的殖民地布满全球。大不列颠的国王同时兼印度的皇帝。“帝国主义（Imperialism）这个名词在近代我们所说的意思，大都是指到一种政策以统治世界上东一处、西一处的领土，东一片、西一片的人口，去推广它国家的领土，增加它国家的权力为事的。“帝国主义”普通的意思，并不是同罗马“帝国主义”所做的成例一样，开

宗明义就要去征服邻属，合并而为本国的政治领土，一步一步地征服开去，把本国拓成一个奄有世界的统治权；它现在的意思，只是要求本国权力能发展开去，伸张到较远的地方。

封建领土的国家，是由初民农业的情形发生出来的。它对于后者特殊之点，就在能使一定领土以内的区域，都是政治权力所及的地方。在封建制度初发生的时候，公产与私产的权限，并没有多大区别。封建的诸侯（Lord）各享他的领土，抵抗强邻的攻击，以保护领土以内的居民，所以这些居民也就归他统治。惟有管有领土是诸侯最重要的职务，其余一切政府的权力，不过这件职务的附属品。封建的国家所以能发展得很快的原因，乃是从希腊城市国家里，得了许多政治领土的经验，而所得于罗马世界帝国的教训为尤多。在罗马帝国倒后，有许多日耳曼的国君，去建设大帝国以继承罗马之后，但是这种帝国，因为组织太大，根基没有成熟，承不起这种组织，所以不能长久支持。必定要封建的诸侯能各人好好地

看着各人财产的疆域，那国家的大君主才有法子管理和处分他一共所辖的领土。建设神圣罗马帝国的日耳曼民族各君主，并不是真正有领土的主权者，不过是部落式的主权者，并没有什么实权。照历史的发展看起来，真正的统治权，只是有领土的主权者才可以有咧！封建制度的国家，最后复受城市制度的影响。城市国家的精神，是城市社会中所固有的。它们商务的职业，可以使它们人民的心胸宽大，趋重于自由进取的方面。它们的发展和利益，同封建的诸侯专以压制村镇自由为事的，是绝不相谋，互相冲突。在意大利城市的势力如此之大，就是欧洲西部北部的诸侯，也都及不了它们的重要。但是在欧洲西部北部城市的公民，受了影响，也各自立和君主联络拢来，成一个联盟；以君主为保护城市自由的人，得公民的帮助，去抵抗诸侯。国家的权力，受了城市国家的社会精神之奋发，遂渐渐地从封建的来源里解脱出来。以后商业愈发展，则地主的所有权愈失其重要。

民族的国家是从封建制度造成固定的领土观念以后，再充满了古代城市的社会精神才发生的；现在凡是各处固定的领土，都是在这种制度之下。而这种制度的可以实行，就是因为代议政治的制度发展。城市为了有公开的议会，才可以统治；所以民族的国家，若是要维持所有各处领土的统一，使它们通力合作，向着这个公共生活的共同目标去，则非把它们的代表，联合在一处不可。当封建制度初有固定领土的时候，这种近代国家的基础，是用牵强的法子造成功的。对于种种分散的分子，都以君主雷厉风行的政策，把它们抓拢一处来，如英王享利第二（Henry II）、〔1〕法王路易第九（Louis IX）〔2〕的政策，是尤著的。以这种办法，才可以联合多少不同的分子，去造成近代民族的国家。这种成功，在英国得着最早。因为英国是一个岛国，四围都有自然的疆界，所以不受大陆各国千辛万苦，争战频仍，方才可以得到

〔1〕今译“亨利二世”。——勘校者注

〔2〕今译“路易九世”。——勘校者注

一点固定领土的困难，英王仅可尽他全副的力量，以发展那自然疆界以内主权的统一。诺曼（Norman）贵族渡海到英国来将英国全境完全征服，也是辅助英国统一的一件好事：因为当时他们要统治新得的领土不靠已有的英王；他们靠英王代为统治，英王靠他们代为统一，二者交相为用，而英国化作近代国家的形式以成。

近代西欧诸国和美国所代表的完全发展之“民族的国家”，乃是一种彻底充塞社会的、经济的和政治的活动势力之组织。其政治的系统，是根据于代议的原则，所以国家全部分的人民，都可以享受在这种社会中作一个自动分子的权利，而且能够参与里面一切管理的事务，虽然每种社会的和经济的权利，有各样分开的组织，去使它得最高的效能，但是它一切的举动都是属于国家的主权之下，以谋总共的能力增加，不仅是从输纳金钱的方法以达到它的目的，而且在各方面都要使它本身能适当社会的需求。无论什么时候，苟是时机紧急，要使能力集中于任何点的时候，

国家全部的势力都可使用，都能用去抵抗危险，或是建设一种有灵效的组织，为自身发展而设，或是为自身防卫而设的。

这种民族的国家，领土往往扩充到国境以外，如殖民地等等；这样的发展，叫做"民族的帝国主义"（National Imperialism），所以别于罗马的及中世纪"帝国"的"世界的帝国主义"（Universal Imperialism）。

国家各种体制在历史上的发展，已经大致说过了；现在还要说的就是统一的（Unitary）或称为集权的（Centralized）国家和联邦的（Federal）国家的区别。常常有一群独立的国家或是半独立的国家联合一起来，成了一个新统一。但这个新统一成立以后，若是各个国家还保有它自己本来主要的统治权，处理任何事情；不过遇着对于中央政府有连带关系的事件，才派代表去协商；这种组织的结果，就是"邦联"（Confederation）。这种组织是对于国家的定义不很相合的，因为与其说它是一个国家，毋宁说它是一群国家。在一八七

○年德意志帝国未曾组织成就以前，德国的邦联，就是这种性质。至于统一和联邦的国家，则并没有严确逻辑上的区分；所以与其说是逻辑上的分别，毋宁说是注重的方面有轻重的不同。美国的联合，就是大家都称为联邦国的；但是无论如何，不要认错，它不是“邦联”。当十三州离英独立的时候，它们所组织的是一种“邦联”；一直到独立战争终了的时候，这种组织还是维持联合的动作。等到这个大危险过去了，大家莫不知道一种更完备的联合是必需的。于是在一七八九年，把联邦的宪法，宣告成功，而且实行颁布。又随一个很长的时期，全国对于中央政府的性质，颇有争论，分为两派。一派的人以为各邦都应当有各自的主权，政治统治权的中心，就靠在这些分开的主权上；他们又以为从前各邦派到中央来的代表，只是代表它们各部分的势力，不能因此就剥夺它们承袭下来的最后的主权。另一派其中包含了许多著名的政治家自汉密登（Hamilton）、[1]马尔沙

---

〔1〕今译“汉密尔顿”。——勘校者注

(Marshall)、[1]杰克生 (Jackson)[2]起到林肯 (Lincoln) 为止，都主张各联邦固然应当保存一部分的职权，不能为中央政府所侵犯，但是真正国家的主权，终究应当托诸中央政府身上。这件事争了许久，不曾圆满解决，一直等到一八六一年至一八六五年的南北战争，才把中央政府的主权确乎成立。所以到现在的时候，美国还是一个民族的国家，虽形式上是联邦但骨子里仍然统一。各个联邦独立行动的范围，有以下诸条宪法所规定：如每邦当永久有派代表二人加入美国上议员的权利；一切关于普通行政和民事、刑事的立法权均赋予各联邦；凡中央政府有所动作，必先表示它在宪法上所规定的统治权上之根据。无论什么东西，凡是为保持发展与防卫统一国家之生命所必需的，皆包含在中央政府权力之下。

南美洲的所谓联邦国如巴西 (Brazil)、墨西哥

---

〔1〕今译“马歇尔”。——勘校者注

〔2〕今译“杰克逊”。——勘校者注

(Mexico)、阿坚廷(Argentine)[1]等国，只是有一个联邦的形式而已，如各邦或各省的行政，都是完全靠着中央政府。至于瑞士联邦(Swiss Federation)和澳洲的民政(Commonwealth of Australia)[2]都很像美国政府的样子；其重要不同之处，只是在美国一切的“剩余权”(Residuary Powers)(凡是未经宪法专门规定的权利)都是授与中央政府的。

联邦制度的利益，就在赋予最大可能限度以内的地方自治权，因此可以鼓励各邦或各省办理本身事务的兴趣；中央政府可以不费心机去管理各处本地的事项，而这种本地的事项，还是直接让本地熟悉情形的人去办，倒可以办得好些。用这种制度在较小的领土以内实行种种立法和社会改革的试验，尤是相宜，实在可以鼓励社会的和政治的进步。至于交通的方法如铁道、飞机、电报和电话等等的增加和改善，能使各处互相交错，则其联合的影响，已足以维持一种活泼的民族精

[1] 今译“阿根廷”。——勘校者注

[2] 今译“澳大利亚联邦”。——勘校者注

神而有余。只要有一个固定统一之民族的利益存在，则各联邦的社会或是各省都一起会通力合作，以策励这个利益的进行。

采取最严格统一制的国家组织者，当以法兰西共和国为代表。在法国凡是种种的分部，种种的机关，都只是代表中央政府意思的；惟有最不重要的职务，才可以由各地方独立处治。国家统治的全副机械，无论在哪一支，皆由巴黎政府指导过去。

第四章　政　体

在公共讨论的时候，国家与政府的区分，并不看得十分清楚。国家乃是全体的社会，处于一定的领土以内的；政府乃是政治势力的组织，由它去管理这社会的事务，去增加那公共的利益的。严格说起来，有选举权的人既然能有决断的态度，以造成公共的意志，自然也是构成政府的一部分。但是无论如何"政府"这个名词，常常都是应用在一种实际上赋有实权，能立法、行法的机关上。虽是国家没有政府就不成其为国家，然而国家也会临行扰乱，完全失了政府所必需的自治力，如同个人有时候失了知觉，失了自己统治的能力一样。若是这种情形支持长久，其结果必至国家灭亡而后已；不过有时候国家的实力虽然不能活动，

但一经辛苦纷乱被征服之后，也就可以恢复原状。这种中途的间隔，虽则可以使政府的组织完全变更，但是不能算国家的命运在此中断。政体无论如何变更，国家还是继续存在的。就是这种变更是革命的性质，而变更前后，道德上个人所有的权利和所负的义务都是一样的。

政体是一种自然的表现，因政治的社会为达到它目的的起见，用最好的方法去找出来的。虽然人家常常说——我把一个诗人的诗翻出意思来——“政体之争，让诸笨伯，最善统治，即最好的”；但是从近代历史的经验看起来，无论哪种政府，苟能存在，必须根据于最大多数的公众同意和继续不断的公众了解上。

自亚里士多德以来，政治的经典书籍里，政府大约分为三种通常的形式，也有三种变态的情形。从不失常度的方面说，就是：“君主政治”（Monarchy）、“贵族政治”（Aristocracy）、“平民政治”（Democracy）；从变态堕落的方面说，就是：“暴君专制”（Despotism）、“少数专制”（Oli-

garchy）、“暴民专制”（Mob Rule）。从这几种形式可以认出一类的国家，其最后主权之所托，专属于以上某种的；也可以见得其他一类的国家，形式乃是混合，而所谓属于某种政体，不过是因为它最主要的几点要素，是属于某种政体的。

在绝对的君主政治之下，其关于种种政治的决定，都出于个人最后的威权；此种个人，即所谓国家的元首。无论如何，种种的习惯和法律虽然能助成君主的地位；但是就事体而说，则世界上万没有人能够实际地管理各种分门别类的公共行政事务。所以在多少事务上，君主也必须要靠着多少的大臣、总长和其他经理人；这些人可以影响他，助他决定一切事务。所以在历史上往往遇见有一个人或一组人，其权力反在君主之上的。还有他种情形，君主制度虽是绝对的，但有赖于法律而存在，正如日本一样；则其国内一切政治，更是属于国务员及高等顾问之手，不过名义上一切职务，系由君主委托罢了。路易十四“朕即国家”（“L’etat c’estmoi”）之著名夸大语，其真正

的意义，不过以君主来当作国家，但断不能说他个人的意志，就可以执行一切政治的职务。绝对的君主政治，遇着一位宽仁博大而具有建设之才的君主，如俄国的彼得大帝（Peter The Great）者，自可供以千载一时之机，任其发泄。但是这绝不是常例。苟非有审慎的防制，使其成为立宪的君主政治，则这种根基太窄的制度，决不能适于近代之国家。建国家于个人之上，如建金字塔于尖顶之上。

君主没有高尚公正的品格，又没有发生效力的宪法防制，则君主政治必流于暴君专制无疑，这是显而易见的事实。这虽然是大概如此的话，不能说是有科学上的精密计算；但是就成事而论，也就逼近到确切不移的地步。个人用法律上无限制的权力，专为发展个人的贪心，满足自己的欲望，则其结果确乎是不顾公共的利益，危害公共的幸福。所以中国的古来情形，君主在理论上虽是绝对的，而事实上则关于行政的常道，一点不能干涉；对于以历来风俗习惯为根据的法律，一

点不能更改，一点不能创作。君主的威权，本身乃是风俗习惯所养成的；所以君主总是要严格遵守并鼓励他人遵守本国的风俗习惯。若是君主不问一切，使行他绝对的权力的时候，他的动作，是很孤独的；结果是仁是暴，只得看他的品性、人格如何。君主若是发命令杀任何人，往往可以不须另向他人负责。但君主对于更改习惯的法律条文，及各种人类动作的方法，却又是一点权力没有的。君主的地位，对于一切人类的关系，既然如此异常，所以苟欲君主不向危害公共的福利方面去发展，一则他自小来的教育要十分审慎，一则要有几个有势力的议会，能以极聪明、极有手腕的方法左右他。就他方面而论，苟有真正的伟大人物，政治家一流的人物，一旦得此高位，诚可用此千载一时之机，以贯彻他建设的大政方针，而征服多少的艰难险阻，素为其他能力较小的人所望而却步者。世间因有许多此种的君主，不但能以行政的手腕著名，而且可以产生永久的事业著名，如罗马帝国的沙立曼（Charlemagne）、

法国的亨利第四（Henry IV）、[1]英国的爱德华第一（Edward I）[2]及伊利沙白女后（Elizabeth）、[3]俄国的彼得大帝（Peter The Great）与远东之康熙皇帝皆是。但是无论如何，这种的成例，究竟极少。君主世袭的统治权，总是永远比不上一种有高等组织的自治社会之活泼泼的自动威权。

贵族式的政府，只有一个较小的阶级或较小组合的人，能够行使最高的威权。“贵族政治”与“少数专制”的分别，是常常分不清楚的。亚里士多德对于此种政府能以贤能为标准的，则应用上面那个名词；仅以财富为标准的，则应用下面那个名词。但是在学理方面看过去，也不能说少数专制的政治其中就没有贤能；更不能说贵族政治之中，就一点也不根据于财富。

“平民政治”，亚里士多德称为“宪法的国家”（Constitutional State），也是一种政体，其中选举官

---

〔1〕 今译“亨利四世”。——勘校者注
〔2〕 今译“爱德华一世”。——勘校者注
〔3〕 今译“伊丽莎白一世”。——勘校者注

史和制定法律的权是赋诸全体公民，人人可以参与的，若是一大群的人民，不问社会全体的利害，无通盘筹算的精密计划，不问公理，不问到有见识有学问的聪明领袖，而只是想主宰一切，是为暴民专制。暴民专制不是一种政府，乃是一种毁灭政府的东西；因为大家不知道好好地行使政治的权能，只是好为思虑不周的动作，所以会弄得如此。

从历史上看下来，最大多数的国家，已经经过了所谓一国元首享有无上威权之时期；这种威权，上面说过，也不过从法律上或习惯上所遗下的。欧洲各国当这个时期发展的时候，正是从封建制度转到近代国家制度的时候，当时因为要收服这些强有力的贵族，使他们归顺于国家统治权之下，以定统一之局，所以不能不以极大的威权，赋诸君主个人的手里。当近代民族的国家方才成功之时及已经成功以后，近代的历史立刻发现了许多宪法之争，要限制政府绝对的威权；而且作种种表示，使国家的统治权必须根据全体社会所

同意的规程之上。因为地理上的便利，英国经过这个时期最早。第一个加在君主绝对威权上的限制，却是英国一班爵士（Barons）提出来的；成立之后，叫做“大宪章”（Magna Charta），后来国会里中等阶级的代议权发达了，他们又同样提出许多宪法的战争，产出一串的保障人权的宪章和法典；虽然这都是不成文的宪法，却都是大家所公认的习惯。藉这些条件的力量，使英国的君主降成一个纯粹人民的代表、仪式上摆样的东西。政府的实权，在乎阁议和国会两处。欧洲大陆各国经过这种同等或同样的发展，不过为时稍迟。在法国，则君主所享有法律上绝对的威权，骤然为大革命所推倒。总之到了十九世纪，欧洲各国的宪法条文和代议政治才大多数能实行有效。到现在的时候，简直没有不受宪法的限制而能统治全国的君主存在。日本的天皇，在理论虽是有绝对的威权，但是就实际而论，君主对于一切政治上的事务，通通没有直接干涉之余地。

贵族式的政体，最好以近古初开、中古末了

时的意大利之城市共和国及十八世纪英国的政府为例。当这个时候政治的工具，只有议院同内阁两种。在英国的这两种工具，都是为有土地的贵族所统治，因为他们既有财产，又有力量能操纵投票。但是他们的阶级界限，却不是十分严格的；若是有特殊才力、能使他人尊重的人，也可以令其加入。从政治的智慧和兴趣来观察，当英国在十八世纪的政治情形，是很重要的。但无论如何，他们对立法方面的政策，可以说是完全没有。到十九世纪的时候，地方贵族的地位，遂被工商界里较上一层的中等阶级占领。与英国十八世纪的制度相似，至今还有贵族政治的智利共和国（Chilian Republic）在。

罗马的政府，有一个时期在理论上说是民治，但是在事实上仍然是注重贵族，以门第及财产为标准；终罗马之世，自共和以至帝国，都是一样注重的。

在政治书里找古代平民政治的例，当然要数雅典的城市国家了。但是我们要记得这种雅典城

市之社会，所含的是比较很有限的公民（六千），其余一大群的奴隶，是不能算的。除了奴隶，就其本身而论，雅典的政治社会，实在达到了极高的平民政治。种种的动作都根据在以下这种原理，就是每个公民，不但应当在议会里辩论和投票，而且转过来还都要担任行政上各样的职务。公民同时又是审判官，凡是出了一件案子，总要几百个陪审员（Jury）公共议决，雅典这种最完成的时代，为时也不甚久。其所以能使许多平民有暇议政的惟一原因，乃是因为有一大群的人民做他们的奴隶；就以这件事而论，已经是平民政治本身的致命伤。罗马的人民，对于政治的事业，永没有雅典人的活泼。即在民治时代，公民议会虽是召集，却也很少；就是开会，大众对于一切议案，也不过置"是"、"否"二字，永没有辩论和修正的机会。罗马的宪法所以保障社会的权利者，也不过给官吏一种权利使他们互相牵制，这就是所谓"否决权"（Veto）。照这样办法，舆论是很要紧的；因为虽然不多，也有两方面成为不解之敌

的时候；往往某方面的官吏，做某失望方面的应声虫，有意否决任何政策、任何关于立法的议案。这种制度，初看起来，好像是完全不能实行的。但是无论如何，罗马人自有他政治的天才和手腕，每遇有争执的时候——单纯的和狭义的争执自然很少——社会往往能把他们小小不同的意见除掉，而把重要的几点联合拢来。这种情形，诚然常常会生出意见不同的激烈之争，甚至于发生暴动。

近代平民政治的种子，在德意志民族未受罗马文明的影响以前，就可以从他们的平民议会里看出来。这不过是说到历史上的起源，至于它直接的影响，还须继续求之于历代制度的演化。直接平民政治最有趣的榜样，许久以前，就在瑞士的各县（Canton）里存在。在这种县之中，定期常会，以全部成年男子组织的，是按时召集以选举各县的官吏，并通过重要的法律。倡平民政治最激烈的学者卢骚（Rousseau）[1]能够得着他这样的冲动，就是从瑞士的平民议会里看来学来的。

---

〔1〕今译“卢梭”——勘校者注

美国的民治，是社会的，也是政治的，建设在大家机会均等的原理之上，评定人的价值，绝没有额外的或是遗传的标准。在宪法的形式以内，民治之所表现在乎选民的全体，女子也包括在里面。关于重要官吏的选举，宪法的修正，在好几那里还有许多公共提议的法律,[1]或是对于选举权有关的法律要靠实行“投票复决权”（Referendum）（通常“总投票”与“复决权”二名词同译）来解决的，都要靠选民的投票。又如公民的陪审权及公民皆可当选为官吏权，都是美国制度里的民治成分。

上面所说的几种政体，要作纯粹的区分，是绝对很少的。历史上存在的种种形式，以及当今还实际存在的形式，都已经是互相混合，每种里面包含各种成分的了。如英国的宪法，在表面还保存君主的成分；在构成政府的实际方面，则还是应用贵族式的选择原理；但是对于国家行动最

---

〔1〕原文如此。对照英文原书，“在好几那里”应为“在好几邦里”。——勘校者注

后的统治，主权乃完全属于全体的选民。又如美国的总统，常常有君主之称，因为他的任期虽然有限而他个人所施使的权力，实有过于立宪国的君主。在参议院（Senate）、法庭及各种公共事务机关之中，亦不免应用贵族式的原理；因为凡是被推选的侯补人之资格，都以所受教育的程度为标准。所以只有具备高深的专门知识、知宽宏的事务经验者，才可以当法官或参议员。这种制度，是美国全体选民同意的，因为他们都知道要政府在行政上能够活泼灵敏，必须付诸较少数的官吏处治，而官吏更须有高尚的种种资格，可以胜任的。又如法国的总统，也是执行从前君主做代表的职务；这三种政体，在德国几乎完成融成一片，成一个新宪法的系统。

从这些现象看起来，近代国家的种种发展，简直使那种旧式的分类，没有多大的意思。当现在国家的所以能成为国家的要素，在乎全体公民的社会，能够统治国家的动作；而何以使公共的判别能敏而且易地构成，公共的决断能敏而且易

地实施，这两点也是断定近代政府是否能有效能的要义。在这种情形之下，全体的人民要有一个好好的平民政治，必须共同组织起来，达到以下几个目的：第一，要能选择领袖与高级官吏；第二，要能统治他们的行动；第三，要以公共事务组合中一分子的资格，更须直接参与地方政府的事务；第四，以实行“直接建设权”（Initiative）及“投票复决权”（Referendum）参与立法的事务。

虽然政府已经成了一个国家意志表现的机关，而且这种意志是由全体选民而决定的；但国家的形式，还有些仍历史上的旧痕，未曾更改。如英国还有君主；美国还留着联邦制与政府各部分当势力平衡的原理；法国对于行政方面的组织和行动，更多沿袭历代的遗传。

第五章　国　性

这 Nation（译作“国”亦可译作“民族”）和 Nationality（译作“国性”亦可译作“民族性”）两个名词，常常同近代的所谓 State（国家）联在一处用的，并没有确定科学的意义。这名词的语根，是表示生育，所以含有血统关系、同出一本的意思。所以其用法之一种，就是用以表示一大团体的人民，共出一个种族。照这个意思，所以“德意志民族”（German Nation）这个名词包括一切属于德意志民族的人民，不问他属于德国国土以内、国土以外。波兰虽然分裂了，而“波兰民族”（Polish Nation）这个名词应用在一切波兰的人口上，无论他们是属于俄国、德国或是奥匈国。至

于称到希腊（Greek）、塞尔宾（Serbian）、[1]波希米亚（Bohemian）等民族，其意义都是如此。

种族（Race）的问题，无论如何，本身是很难分辨的，不但没有确切分辨的方法指导我们，并且世界上也没有单纯无杂的种族。每个种族里面，多混合得有外面的分子。所以将 Nation 和 Race 两个名词符合而用，也不过是就其大致而言；把什么包括进来，把什么排斥出去，并不是纯粹合乎科学的。Nation 或 Nationality 这个名词的这种用法，据其因果，乃是由于上古的社会，无论停留在什么地方，大致都是同出一个种族的；所以当一个民族有固定领土居住以后，因为该处至少有大数的人是同出一个种族，就认定全体都是如此，这也不过大概是这样罢了。在实际行政上应用 Nation 这个名词，是很困难的，而且当民族要求自申自决的权利之时，尤其感受困难，而且关系太大，不单只因为民族不同难于划分中的界限，甚至于整块的领土，不知道应当由哪个民

[1] 今译“塞尔维亚”。——勘校者注

族统治。

所以我们用的时候，应当把民族的性质和种族的成分权且分开来。种族的成分，有时候一种可以分属于几个政治的统治权之下；有时候一个国内，包含了多少混合的种族。前者如昔日之奥匈帝国的组织；后者而能有近代国家之完备组织者，才加以 Nation（以后皆译作“国”）这个名词。照这样说来，“国”这个名词，是用以表现一处全部的人民有政治的社会，而且据有一定的领土；对于公共的风俗习惯，有共同的感情；另有共同的目的，共同的利害；这些东西，都是所以特别征表出他们密切的关系来的。所以“国”这个名词，如此用法，与其说是推求它的以前的来源，不如说是表现它以后的结果。它所表现的共同生活和共同命运的共同感情，乃是从大家住在一处，接触久了生出来的；是从发展共同的风俗、语言、宗教及成功同享、祸患同当的纪念里生出来的。

国家照着这样意义的发展，当推美国是最完

备的先例。虽然是由于多少种族的后裔组织成功的，美国的人民，无论如何，却能够达出一个很明了、很强固的国性出来；这个国性，是完全建筑在同居的感情和历史的经验上。从共同历史里发出来的觉悟，实在是心理上联合国家感情的要素。所以无怪人民对于国家感情极重的各国，都极力注重在培养本国的历史。历史是国家的自觉性。譬如一个人之有人格，是从个人的发展、教育、经验各方面觉悟过来的；所以国家也是如此，其各方面共同的过去经验，正是能够使它连合拢来的羁索。如罗马、英、法、德、美诸国，对于历史，都曾用过一番苦心孤诣的功夫。

各种的分子，都应同归于这种共同经验之下。除此以外，就是语言。虽然本有的语言，不能就为各种构成国家的人民所公用，但是现在民族国家的趋势，多注重在统一的语言。要发展国家的观念，要陶养全体的行为，“国民的文学”（National Literature）实在是主要的工具。公共的经济利害，也是国家联合的要素；因为一国以内，虽

然也有种种经济的冲突，但是因为地理的关系和自然环境的关系，就一般而论，都是自己联合起来，向他国去发展的。由于这些利害的竞争，国际间往往相冲突，相仇视；其反动的影响，更使国内的各部分相顾相依，格外坚固。各国国内联合的力量，由于共同畏惧、共同怨恨他人而来的，更比由于发展自己共同习惯、共同理想而来的，还要强大，也是人类之不幸呢。

在许多国家，其国民的结合，多半由于共同的宗教。这个成分，在欧洲各国昔日建设的时候，很居重要；但是到现在建设国家和维持国家，它也就没有什么势力。几乎没有国家，还是保存国教的；即或有之，其中也有许多样的信仰，决不致强迫大家崇拜一种宗教。

对于国性的学说，我们大致已经说了，现在让我们把一个国在近代政治生活上的重要意义详细说一下。

开宗明义地说起来，国就是一个人民的团体，有自己的政府，有自己的组织；大家住在一块地

方许久，对于这块地方有爱情；因为他们所知的是这里的山谷，所行的是这里的道路，死者所葬是这里的沙土，所以惟有这块地方对于他们是真实的。只要有这种国性，土地的大小是不关重要的。瑞士之大，不过美国的一小邦；比利时之领土，也大不了多少；然而无论如何，它们还是大国。

当一群的人民在一处地方住久了的时候，他们的精神也就浸透于此。这个地方每个名字，都有它的意思、它的关系。看到这块平原，就回思当年辛苦的战征；看见那处城市，就想到昔日民众的大会；见村落而忆诗人；见山陵而怀圣哲。非此地不足以产此邦之民，非此民不足以知此邦之地。彼此分离尚且不能忍受，何况想到他人来占有此土呢！国无领土固不足以成国，但是徒有领土而无这种丰富浓馥的人类关系，也就可怜极了！

更有一种东西构造成国的，就是种族血统的关系。这可以稍稍加以解说。字典上所谓种族的

意义，就只说一大部分的人类，生理上有共同的特点可以辨别的。全世界的人分多少种族，有许多我们不能明白知道。我们只能以皮色而分，以面容而分，以眼睛而分，以及种种特别的标志而分。所以我们有白色的高加索种（Caucasians）、橙黄色的蒙古利亚种（Mongolians）、黑色的伊色比亚种（Ethiopians）、[1]棕色的马来种（Malays）与红色的美洲印度种（American Indians）。[2]

这些我们所谓的基本人种又按照时代的程度，再分而又分，一直到现在一种高加索人，又分为印度（Hindu）、波斯（Persian）、亚米安（Armenian）、[3]犹太（Jew）、希腊（Greek）、拉丁（Latin）、斯拉夫（Slav）、条顿（Teuton）等种，以及各种种族的联合，在近代的国家之中，实在很难分别清楚。如英国人、荷兰人、德国人都是同出一源的，只是因为历史和生活环境的关系，使

---

〔1〕今译"埃塞俄比亚种"。——勘校者注

〔2〕今译"美洲印第安种"。——勘校者注

〔3〕今译"亚美尼亚"。——勘校者注

他们变更如此之大，到现在一个是英国种族，一个是德国种族，人家不会认错的。

照这样比较自由一点的说法，为种族定界，可以说是一个人民的团体，有共同的祖先，共同的纪念，共同的言语以及心身方面种种共同的特点，甚至于精神方面也有共同的特异之处，与邻族不同，而在历史上自有分明的势力存在的。

如此解释，种族实在是人类里面一件重大不磨的事实，应当详细计算，同工程师常常计算水流一样。虽然波兰人并吞在邻国之中，忘记了自身有国，但是他们种族的本性，还是存在的。这种的东西，他们的征服者决计并吞不了；而后来的地图家制图的时候，还不能不添上这国。

若是一个种族能有好机会，同英、法的人一样，住在一片自己所有的土地，经过许久的时间，则能享有丰富永久的国家生命之基础。常常有各样种族的混合，变成一种新种族的系统。英国之所以成为今日之英国，是由于混合盎格鲁（Anglo）、撒克逊（Saxon）、诺曼（Normon）、丹麦

(Dane)以及当恺撒(Julius Casar)在英国登陆的时候在森林中流寓之色勒特(Celt)[1]和其他各类极丰富的种族而成的。但是虽然如此,也总要一个坚强的种族做中心,能够排斥、主宰或是吸收他个种族才可以;不然,要想得着真正国民的统一或国民的精神,真是没有的事。

美国之所以称为“熔锅”(Melting Pot),乃是因为她能容纳和改铸多少的种族;但是她能够做到这步,成为一个国家的原因,正是由于她里面说英语的种族如此之强固,不但可以吸收,而且可以熔化其余的种族。若是美国里面分作三、四个同等强固的种族,她也就永远不能成其为国了。因为有了以上的原因,所以美国能使各种的人民,同处于一样国旗之下,联成一个强国的国家生命。

所以一个国,是语言造成的。语言对于种族,当然是有密切关系的;并且不同种族而同语言的人类,比同种族而不同语言的人类,相居在一起还真要好些。他们用同样的语言的人,因为说话

[1] 今译“凯尔特”。——勘校者注

相同，所以自然也就能结为朋友。语言是大家联络的绳索，不是墙垣。由于公共的辞令能够相通，因此做起事来，彼此容易了解，容易接近。

一国之所以成立，也是靠着政府、法律、制度造成的。一群人民同住在一块相知相爱的土地，属于同样的种族，应用同样的语言，也是很可能的事；但他们如果没有自己的政府，就不能成为真正的国家，因为有了这种主权所在的东西，他们才能参入国际家庭之列，发挥自己的权利，保持自己的庄严，尽自己的责任去料理世界的事务。如何的政府，是由于人民如何的气质和理想构成的；但是成立之后，政府的举动，又可以大大地影响人民的理想和气质。有几国好像有君主能够发展得好些；有些又用不着君主而爱自治。但是无论属于何种情形，政府是国家生命中一个必需的部分。

除此之外，一国的构成，还要靠着自己的历史，自己经验，就是那多少世纪一国人民自己同生存、同操作的事业，自己所从事为自由而死的

战争，与自己所经营商业财富种种发展的经过。民族过去的事业，付之于每个新生的儿童，每个小孩子对于他们国家，负于全部历史的义务。历史使他知道他自己是什么；它里面的英雄，就是他的英雄；它的荣誉，就是他的荣誉。使他国家的精神，围着他和空气、和光线一样。帮助他知道他所属的东西是如此伟大，仅足自豪的；使他知道这是他生命中超越一切、最为忠实的；使他知道经过这个路程，可以达到更优美、更丰富的前途。

所以成国，并且是艺术家的力量：如这些音乐家；造庙宇，造礼堂，造宫殿，造纪念碑者；画图画，作诗歌，知创造文学者；——因为这些人能够知一国的人民自己懂得自己；能够给他们一种共同的精神；能够使他们人道的感情，一触即发。

更有超越以上一切者，就是国家的构成，及由于人民共同经过多少患难，有极纪念的牺牲，有极可动人的英迹，有极伟大的领袖，全国得他

才可再有生活，如美国革命的时候靠着华盛顿(George Washington)为生，法国的生命曾经靠过若安（Joan of Anc)，[1]英国靠过亚弗雷大帝（Alfred the Great)[2]及克林威尔（Cromwell)，[3]德国靠过路得（Luther)，[4]往往念到英雄和领袖人物，可以使我们自己唤醒自己来。所以用林肯（Abraham Lincoln）的名字，来做美国的界说，比查什么字典都好。

综合起来，所望一国，乃是成于一团体的人民，同住一处所爱之地的，同有一个共同种族里的本能和特质，有公共维系的语言，有各国所尊敬、所承认的政府，有自己的法律和制度，有自己的历史，有自己所尊、所爱的领袖人物，有自己高尚、英伟的纪念，有代表一切的国旗，有意义丰富的名字，有一种关于自己命运和势力最伟

---

〔1〕即贞德，一译“冉·达克”。原书英译名有误，应为“Joan of Arc”。——勘校者注

〔2〕今译“阿尔弗烈德大帝”。——勘校者注

〔3〕今译“克伦威尔”。——勘校者注

〔4〕今译“路德”。——勘校者注

大的觉性，太伟大了，解释不出来的。

但是现在我们将这种意义，对于各国的公民或是对于世界，都绝对不能提倡过高。因为现在各国的人在自己境界以内，互相友爱，有如弟兄，去做同样的事业，同去防卫自己的国家；但是总想把它澎涨扩充大来。国与国互相争比，或以商业相遇，或以政策相遇，或以和平之道相遇，或以战争之术相遇，所以弄到结果，世界各国投身于极大的战争。我们固不可以没有国家。我们没有祖国，和天上没有太阳一样；我们生活之所以真正值得一活的地方，我们所负于祖国者实多。

但是我们爱自己的国，也就不愿意看见其他的国家受摧残，其他国家的精神遭毁灭。我们愿意看见个个国家增加伟大的性质到它的国家生活、国家事务里；我们更愿意看见有些国家不正的野心、无当的骄气能够受种限制，使它们不至于死害别个，让大家住在一起，同朋友一样，不同仇敌一样。在一个世界里的各国常常战争，这个世界是绝对的不快活的；但是使一个世界里的各国，

各以各性格，各以各财富，各以各的事业，甚至于各以各的精神，同归纳于世界的团体之下，做共同的伴侣，到现在还是理想，要靠将来的世界，放出这线曙光。“国际联盟”就是主张好好保持国性的精神，而同时献身于比这更大的事业，使各国联合拢来，成立一种共同的组织；这种组织有它自己的伟大的法律、伟大的法庭、伟大的方法以执行国际间一切的权利和义务。

第六章　主　权

"主权"（Sovereignty）这个名词，是从封建制度里生出来的，当时应用在各诸侯所有的一切权利上。当然最初的意义，是关乎个人，而且用以加诸一国元首的。等到有领土形式的国家发展以后，这个名词仍以奉诸统治者用以代表一切的公共权力，甚至于整个的国家。路易十四那句著名的话，就是由这个意思而来的。当近代的国家成立强盛以后，"主权"这个名词又应用于国家的本身，表现它充分的政治统治权。至于最近民治的元素在宪法里面日益得势，这个名词的用法，也就日益繁复，除以上的意义而外，更加一种用法，与国内人民最后表决的势力相合而用；所以"公共主权"（Popular Sovereignty）这个成语，因以前的

用法，专限定在一个确定的个人身上的，迥乎不同。

“主权”的用法，在当今既然有许多的意思，现在可以分开来说：

（一）这个名词仍然可以有假借的意义，在一国的元首若君主之类的上面。如我们说到英国的或是意国的主（Sovereign），就是指两国的君主而言。这个用法，纯粹是历史的性，[1]并不是指现在实际上最高的政权而言。

（二）这个名词应用于国家的本身；这种国家要有独立权，要有完备的政治组织能使公共的意志施行到国内各部分的。在这个意义之下，凡是近代发展完备的国家本体，就是主权。这个名词这种用法，可以分两方面看。

第一，外部的主权。这是指用国家政治的组织，是完全独立的，不是有什么例外，受什么条件的限制，由什么外面的统治权来管束的。

---

〔1〕原文如此。对照英文原书，“历史的性”应为“历史性的”。——勘校者注

第二，内部的主权。这个意思就是指国内固定的、有组织的公共统治权的机关，凡是国内的分子都应当服从的。这内、外两部不能实现，统治权就不能存在。这两部分也可以分析解说一下。如在印度帝国，国家所有的组织，都是完备的，内部的主权，当然十分充足；但是它附属英国，不能行使外部的主权。更有一邦之内的分子或机关，若是还有一个较大的国家政府的命令要服从，那这一邦内部的主权，也不完备，如美国一样，国家政府的主权，可以有权力同时命令各邦互相独立的机关。在这个情形之下，各个机关都须加入进去表现那国家的总意思而使它发生效力；一国里面，没有一个分子，可以不问那最高统治权的命令的。照以上的说法，则"主权"这个名词的应用，不但是当令个国家当作一个政治的组织；[1]至于国家的政府，也就可以应用它。

（三）"主权"这个名词，应用作国家最后的

[1] 原文如此。对照英文原书，"令个国家"应为"全个国家"或"整个国家"。——勘校者注

权力，在法律上再没上诉之余地的。照政治的意义讲起来，选民或人民乃是主权，因为他们所投的票，不但政府的人员要它产出来，并且有许多时候，实际上一切庄严法律的条文，要由它通过，要由它方可执行。

照法律的意义讲起来，也可以有一种政府的机关，有最后决定或审查的权力的；如英国的众议院（House of Commons），当从先有一个时期权力最大的时候，就是法律上的主权，因为内阁的任期，都操它的手上。它所定的法律和规程，是绝对无审查的余地；并且它可以用制造"贵族选民"（Peers）的方法强迫上议院（House of Lords）。但是到现在，英国选民的权力、组织日益完备；所以议院里这种专门法律的主权，也就比较的不见重要。因为选民的主权，已经很活动，很有强有力的组织了。

照最后的用法（指第三节），主权这个名词的意义，没有同从前专指定一个人或是专指定一组人那样固定了。譬如我们说君主是主权，这个意

义是很固定的；但是说到人民是主权，就是生出这个问题。就是这种主权，还是在变更不定的大多数选民或全部选民呢？还是在全体的人在这方面或那方面，多少可以对于政府的动作，发生影响的呢？这可以直认不讳，按这样说法，这个名词的意义不很固定；它所指的，单是说政府的权力，要用得能和全体选民所表现的公意相顾应。

当现在的时候为主权定一条形式的界说只是："主权是一国最后的权力，它的决定就是法律，不须呈诉于其他组织的统治权之下的。"在近代的国家，当然没有那种个人的主权存在；但是当最后权力属于人民的时候，政府统治权的行施，也分成几个机关，就是行政团体和保管法律的各法律机关。这都是我们所常说是主权所分系的。

在美国联邦之内，各邦之内的政府对于执行宪法发生问题的时候，经过各邦大理院（Supreme Court）[1]决定之后，就无上诉之余地；经过联邦

---

[1] 即"州最高法院"。——勘校者注

大理院（United States Supreme Court）[1]决定之后的东西，也是无上诉之余地的。美国的参议院对于条约或是批准，或是拒绝，决定之后，也没有其他的权威，可以再去审查。如此说来，美国主权的行施，实分中央政府和各邦政府两部分；再分为行政、司法、立法三部分。表面上虽然如此，但是因为有修改宪法权、直接建议权、投票复决权及选举和罢免官吏各权，美国的选民，在种种情形之下，按照宪法，可以统治国家全部的组织，绝对贯彻它的主张。

讨论“公共主权”这个问题，在近四百年政治书籍之中，能够找出这个名词三方面的意义；我们可以叫它做“直接的”（Initial）、“最后的”（Ultimate）、“不停的”（Constant）。有几个哲学家如霍布士（Hobbes）[2]之流，认为国家的组织，直接地建设在全体人民意志之上；不过他们只是筋疲力尽地建设政府去了，所以等到政府成功，他

〔1〕即“联邦最高法院”。——勘校者注

〔2〕今译“霍布斯”。——勘校者注

们的精力已尽；弄得政府的本身，享受一些莫我能侮的势力。另有一派思想家如洛克（Locke）之流，认为政治的权力，虽操之于统治者之手，但是人民有常常行使最后主权之可能；因为这些法定机关的决定苟有不对的地方，仅可以社会的力量去否认它；等到它行施不动的时候，自然要知人民是统治权来源之所在。这种学说的影响很大，英国一六八八年的革命，是由这种学说生出来的；美国的革命，也以这种学说为基础。至于"公共主权"这个名词第三种用法，近代的用法，实在包含以上两种用法的意义，乃是要选民统治一切的权力，要常常不停地施行。最初发展这个学说的，当推卢骚，至十九世纪之中，由于直接建议权和投票复决权的成立，遂得艰难辛苦，造成制度的雏形。

要使国家行使绝对的职权，换句话说，使它能够随意发展各种命令，强人服从，不从则济之以刑罚而没有上诉的余地的，——老实说，这样的主张，当现在的世界，永远不能使人类有普通

的同意，来安心听从。这个观念，在历史上为得要使社会的、政治的团结格外有力；国家的动作格外集中，格外生效，倒是应用过的。但是当现在教育普及、政治知识广布的时候，再要使一部分的人在全部社会之上能有绝对统治的权力，则无论他们如何能够适应，总是更加遭人反对、遭人怀疑的。当今大家所共同趋向的意见，总是要把那统治国家的主权，从前是根据于强力的，现在要根据于大家同意的原理；按照大家的同意，去处理一切人类的事务，采取从长的讨论，容纳专门家的意见，好好分配重要部分的利益以保持他们永久的关系不致破裂；凡此种种，有许多已在计划中的。在实际生活里面，使一切法律都出于一部意志，就是大部分的意志，都是觉得不安稳的，不足取的。所以现在宪法之中，关于政治意志的行施，总要经过许多的牵制；这种牵制虽然不见得一定能推翻强有力者，也不必一定要推翻强有力者，去听公共的决定，但是无论如何，总可以达到必不可少的考虑和一再的投票表决，

这都是对于重要变更很有效力的。除此之外，要对付这种困难，也另外有种法子。为近代社会主义者所主张的，就是完全否认国家绝对的权力，使一切公共的行动都靠着各种小团体的调和、协商，每个团体，代表每种利害的特殊知识和特殊经验。但是要在政治制度之中实行这种思想，还要等着将来。

第七章　成文宪法与不成文宪法

"宪法"（Constitution）这个名词，可以作以下这样解释：宪法是种基本的法律，凡个人间的关系，或是社会间的合作，都是按照它而定的；它所包含的原理，是政府建设的根本，管理种种主权的分配，而且指导某部分的权应当信托某部分的人，某部分的人应当怎样行使某部分的权。它可以是一种成文的东西，就是一种确定的文件，当某个时候由某个主权制定的；或者也可以是一串立法的议案、行政的命令、司法的判决以及种种成例风俗等多少成了固定的结果，其来源既可不同，其价值及重要亦自不等。

实行收集各种基本法律的条文在一处，定为

成文宪法而使它超越一切法律以上的，当推美国开其先河。这是一种历史上自然的发展，为美洲后来联成合众国的殖民地，从前附属英国的时候，就是受治于“殖民法典”（Colonial charter）之下的。所以把政府的建设根据于一种法典，将一切政府的权力都列举规定于这种法典之内的观念，并不是学说的结果，乃历史上经验的结果。

我们说到英国宪法是不成文的；但是那里的立法之中，也有一堆神圣庄严的法令为英国政府永久职权之所根据的，如“大宪章”（Magna charta）、“民权请愿书”（Petition of Right）、[1]“民权条例”（Bill of Rights）[2]及其他重要文件。不过英国宪法，也不是完全包括在这些文件之中，其他还有许多习惯法的服从遵守，虽然没有规定在任何宽泛的立法议案或宪法里面，但是非常稳固不会变动的。在英国本地的学说、宪法和其他法律，并没有什么区别：国会（Parliament）能够变更任

[1] 今译“权利请愿书”。——勘校者注

[2] 今译“权利法案”。——勘校者注

何或一切的法律，并不要经过什么特别的形式，也是合法。不过这些宪法实行既久，为大众所共知，而且根基稳固，所以国会苟未曾经过最仔细的思量，一再地得着全部选民的同意，是永不会想到去变更他的。所以这是维持宪法永久的真正同意权，但它的性质完全属于政治。

英国不成文宪法有一个大利益，就是富于“柔性”（Flexibility），易于使用。仅以政治的手腕来变更它是很困难的，但是有变更必要的时候，苟为全国所公认，那也容易，并没有法律上额外的阻碍。只是实行这种宪法，要政治家与人民两方面都有极大的政治经验和自制力才可。

在美国则自从旧统治权的痕迹，如君主威严、社会等级种种扫除以后，由于政治社会对于保证安全的要求，一变而以法律为最好并惟一有效的统治权之根本。凡是当时人民认为关于政府的基本法律之原理，都汇成在一个神圣的法典里面，叫做“宪法”。当一个大改革以根据法律的政府代替着以个人意志和私欲所主持的政府成功以后，

把宪法的本身成为一种极大的信仰和崇拜，也是不足为奇的事。经过将近一百五十年国家的生存，美国的国家和社会都是根据以最高法律统治政府的观念而得巩固安全。只是大家存了什么事情在法律之下都是无偏无党的这个心，所以在这自由的国家里面，全部的公民，都心满意足，情愿屈服于国家统治权之下。成文宪法对于美国民治的大功，是不可忽略的。它能够为一个脱离旧式统治权的社会，另立一个确定的标准，留下一个保证的安全。但是因为对于宪法的崇拜易于流入守旧的潮流，而使种种举动能利用它使社会顽固，进步阻滞，所以现在宪法在修正方面的变更，也是常有的事。从一九一三年以来，修正的事情已经有过四次了。修正的手续，是很困难的。必须经过各邦选民四分之三的同意，方才可以变更。但是手续虽然困难，却非不可能的事；所以极刚性的美国宪法，也能够常常修正，以适应社会进步的需要。

美国宪法制度的重要特点，就是把宪法归法

庭应用的；因为法庭可以解释宪法，所以其他一切中央政府所有的普通立法及各邦单独所有的各种法律，都是属于宪法的，都归法庭解释。这种大权，在美国政府成立后二十年即最初由大理院长（Chief Justice Marshall）[1]执行的，在论理上只是由于有一种明了的基本大法以后，方才产生。法庭的主张是既然国家有这一种法律，把基本规则的性质标明出来，所以法庭判决的时候，虽然遇着其他的法律与它冲突，也必须维持它的优胜，保持它的有效。换句话说，若是法庭遇着宪法的条文与其他的法律相反，它总必定要尊重前面那个。没有一个国家里的司法机关有这重的职务去解释宪法的条文和维持宪法优先的位置，能如此之有权威如美国司法机关的。虽然在有成文宪法的国家如法、德、瑞士等，宪法都是直接由立法机关处理，而不能由法庭的决定去执行有时与立法机关相抵牾的条文。宪法所规定的立法权本来只是政治方面的而不是法律方面的；照这个样子，

〔1〕即马歇尔首席大法官。——勘校者注

则立法机关的举动苟与宪法的条文相违背，那补救的方法只能在政治方面，诉诸全体的选民。

第八章　代议政治

代议政治在一方面与独裁政体不同，在另一方面也与直接民治相异。独裁政治无论是一个人或是几个人主持的，总是不承认被治者公共同意的主张，也不承认人民有选举代表来发表意思的必要。直接民治的主张，是根据于个人意思断不能由他人代表的原理，所以只承认国家最后的统治权必定要由全体人民的直接行动施行。

在这两者之中，于是有政府根据于代议、根据于讨论的学说，它的理想是以为政府与其由行动主持，宁由理性主持。但是合乎理性的讨论，只是由较少数人组织而成的议会中方才可有；所以要个个人直接参与政事，也只有“洽比如邻”的社会，方能做到。至于在各个较大的单位里，

全体的公民都要直接参与，却是很难的事；若要做到，那只有采取选派代表到国会及省议会去的方法。这些代表都是由各选举区域里选出来的，在政治上应当直接对于选举者负责。

在上古的世界，这种政治的制度还不知道。希腊的城市与罗马的国家都只知道城市之中的参议院（Senate）与普通议会（Popular Assembly）；而且罗马几乎奄有世界之半的时候，也还是以这种狭小的规模，统治各处，并不曾发展到代议的制度。以罗马本身的事务而论，有一个时候，罗马的政府是很平民的；但是对于各省，却是常常专制。

代议政治首先发展于英国。英国的君主因为收税收捐要图谋便利、免除困难起见，所以希望各州郡（County）、各自治市镇（Borough）的贵族和人民都能有一种了解。这种了解，往往由于君主旅行国内各处，同各处的领袖人物商量之后而得到的。自是以后，君主觉得把各种阶级的公民代表都召集到伦敦来，专为这些必要的磋商，岂

不更便。有这个原因，所以各处代表到国会，并不是各处的利权或是利益，反要费尽君主全副的威权和影响才能把各处的代表召来；一直等到后来国会发展到政治的势力，拥据了统治的权能，这种制度方成为英国人民自由的保障。国会的组织，共分两院：上院由贵族（Peer）组织而成，他们只是为代表自己的权利而来的，其余还有教堂中僧正（Bishop）、[1]方丈（Abbot）[2]之类；下院则由各州郡、各市镇所派来的代表组织而成，所代表的是各处人民的意见。

在十七世纪以前，"清教徒革命"（Puritan Revolution 按即一六八八年之大革命）未起的时候，国会还不曾到政权高级机关的地位。经过全个十八世纪，也还不过是一个地主阶级的代表。到十九世纪的时候，实业阶级占了优势，于是成年男子皆有选举权的制度，方才输入；国会组织既然复杂，所以由此而成为平民的国会。

---

〔1〕即"主教"，下同。——勘校者注

〔2〕即"男修道院院长"，下同。——勘校者注

"国会之母"（Mother of Parliaments）这个名词，是常常应用到英国国会上去的；英国宪法的发展，实为一切采取自由政体国家的政治思想与政治组织之来源。在十九世纪之末二十世纪之初，这种制度推广到日本、土耳其、俄国、中国；虽然因各地的情形不同，小有异点，但是主要的观念总统是一个组织完备的近代政府，必须要一个代表人民的议会。

看看现在世界上各处的代议制度，我们可以觉得一个很进步的趋向，就是把议会所代表的基础，扩充到一切成年的人上去。从前以为只是成年的男子都能有选举权，已经像是进到最后一步了；哪知到一九〇〇年左右的时候，制度的改变非常之快，有很多国的女子也都包含在选民之中。原来代议学说在最初的时候，是很不合乎民治的。因为大家都主张代议政治要根据于经验和理性，所以认定选举者和被选举者的资格都应当很高的。这种资格的限度，或是关于财产，或是关于教育。大家总以为有财产的人对于政府的关系，总要比

贫穷的密切，所以特别注重资产阶级是认为正当的。另外有一种论调，就是说政治的事情，没有受教育的人不能判断，也很正当。不过选民的资格虽定得这样高，而这种办法自身发现出来的结果，也不能说是可以使人满意。主张一律平等的人以为关于政治的事务，应当向全体人民商量，自不消说；就是稍微主张自由政策的人，也能指出这种政体实际的流弊来，如政治的腐败或阶级的偏袒（Class favoritism），都足以促起他们图谋扩充选举范围，使其余的人都有投票资格的动作。不过无论如何，说到归根，教育总还是重要；没有普及教育，普通选举是想不到的。虽然有财产、有教育的人不见得自己就有政治的智慧与道德；但是不识字，在独立的思想和推论上毫无训练与经验的人，却也一定不能参与政治生活的。所以凡是已经有了代议政治的地方，都应该同时尽力实行普及教育。

除了议员系代表各个选民而外，"代表利益"（Representation of Interests）的观念，在现在的国会

的组织之中，已经有了；如美国的参议院所代表的不是各个的选民，乃系各个的社会。如日本、印度和澳洲等处的国会，尤其根据这个观念，给商会及各教育团体以代表。我们以前已经提到过了，英国全部的众议院（House of Commons）就是代表社会各团体，仅看它的名字，就可以知道了。

自来对于代表应有的职权，就有许多讨论；以为代表还是权限极小，事事须请教选民呢？还是他有全权，能照着在会场所得的审慎讨论之结果，就投票决定事务呢？就普通而论，现在的代表，就是享受全权。按照法律，他遇着关于任何特殊问题投票的时候，并不须请选民的示。若是选民对于他有所指示，他仍能决定还是顺从他们，还是情愿在政治上对于他们有所开罪而不顾，认真实行起来。代表决定问题，当然一面要顾全他选民最好的利益，但是主要的一面也须看全体社会的需要，因为法律乃是为全体社会而设的。代表有便利的机会，能听得和参加一切对于公共计划的讨论，自然所能知道的和所能看到的，要比

那一大群的选民为优。但是这不过假定如此，未见得就能常常见于事实。往往一些代表为了增进他们在选民方面的势力，将本地的利益放在最先，如设法通过款项，特别地替本地取得法律上之利益，增造本地公共建筑，改良本地一切的事务，以见好于选民，以扩充自己的势力。像这样的事，做得太狭义了，只是不顾国家全体真正的利益，不能使国家重要的改革一致贯彻到底；只是为了各地方的需求，作零碎的应付，这是很不经济的。其结果之坏，必定如所谓“狼狈相依”（Log rolling）；各处的代表，互相结纳，此助彼谋彼处的利益，彼助此谋此处的利益。国会仅成为各处狭义地方利益的结合，国家的利益，都是抛开了。

代议政府的好处，为约翰·穆勒（John Stuart Mill）在他著名的《代议政治论》（On Representative Government）[1]中所最注重者，就是因为这种政治，是根据于自由的国家观念。自由国家的理想，就

---

[1] 今译“约翰·斯图亚特·密尔”、《代议制政府》，下同。——勘校者注

是认定讨论的政治，为政府行动中最高的形式；这种的国家，是认为受治于理性；公共会议中的讨论，可以解释清楚多少困难的原理、事实的真情，使立法的宗旨，大家能够明白。理想的国会，当为有聪明的、有经验的人之会议，受选民付托，根据于正当的理性、公共的利益，专心致志地去决定国家一切的政策。这个理想的重要，是无可怀疑；凡是一切自由的政府，都当有这个理想，以振作生气。不过论到现状，我们却不可轻轻看过了一件事，就是那国会决定的政策，并不完全是讨论所得的结果。正当国会正式开始讨论的时候，各党各人，均预先有了一定的意见。讨论不过是一个时机，对大家解释某党的政策。仅能于希罕的时间，大家在审慎的会议之中，真正很受讨论的影响。不过就有这些限制，讨论在国会之中还是极重要。国会原是一个论坛，政策要在此辩护，诡辩能在此受试验，健全的主张可以在此成立，全国普遍的讨论得以此地所讨论者为根据。英国国会，就是极能尽这种论坛之责，使全国选民都

能对于公共的政策，能自己有所把握。国会的讨论，在每日的报纸上都充分记载下来；不但为大众所看，而且大众说话，就以此为谈资；政策和政治的思想，皆由此讨论中而发展。讨论所主持的政府，可以打破固定的习俗之专制；大家不停地辩论公共问题，为扶植有计划的进步之根本。彼此容忍，即生于社会的讨论之中；而这种讨论还可以使一切公共生活的改良，有稳固的经程，不受中断的危险。就事实而论，国家在变迁改良的时候，总遇着种种困难的问题，欲谋建设的解决，即当求诸共同的商量、公开的答辩、社会的讨论之中。民治的命运，就靠着每个人都能从那自由讨论的火光里面，去试验他自己彻底判断的能力。

代议政治，近来颇受攻击，以为它在性质上只能代表上中两个阶级；使他们久据高位。于是有些人主张要得着完全社会的公道，非使全体选民，多取直接行动不可。当然现在各处的国会，不能达到多少自由哲学家很高的理想，但是要全

国的利益，都能代表周到，是不容易的事；人类不能常时和立刻便脱离本身利害观念的影响，亦不足为奇。将来代议政府的制度，或者完全改为直接行动的组织，也未始一定不能办到。现在的选民，已经有倾向去限制代议机关的职权和势力，并且已经发展了各种直接的政治行动。我们还要在另一处地方论到。

第九章　选　民

代议政治的意思就是：那些握政权者有所行动乃是代表全体人民，或是做人民的经理者而行动。这个代表或经理的意思，首先发生在私法里面。到近代才应用在政治的行动之中，成为代议政治的意义。创其始者实在英国。但最初英国议会里面，所谓代表，不是代表人民个体，乃是代表各种社会。僧正与方丈在贵族院中，所以代表宗教的社会；众议院中之代表，乃代表各市、各城者。本来各市、各城的公共事务，凡是自由的人都去参与，——这些自由的人大都是各家家长；女子、青年和奴隶不在其内。但是这时候封建制度的土地观念太深，投票权乃与土地的财产之享有联在一起。这个观念行到这样一个极端的地步，

乃至于常有全个市镇，为一个地主所私有者。这些市镇所有的政治上的势力和因而决定的国会中之座位，几如土地一般，任意买卖，于是其腐败乃不可言状。这样为私人所有的选举区域，即叫做“腐败的市镇”（Rotten boroughs）。其所以腐败，乃是因为关乎政治的问题不以其本力的好坏去决定，而以金钱的势力为从违。

近代的国家制度已是普采代议的意思。政治权的施行，已渐渐地和那土地的享有分开。但是曾有一个时候，大家还以为投票的人当具财产的资格；至少也当具纳税的资格；因为他们想着只那享有财产的人，对于公共事务才有真正的利害关系。至十九世纪，因为根据于流行的法兰西革命的思想，选举权乃不停地扩张。至于今日在西方代议政治之下，实已凡是成年的人，都有选举权了。女子的选举权，也于二十世纪渐为各国所许。所以到现在除年龄的限制而外，如选民应具些什么资格和女子应否许以参政权等讨论质疑，不过是学院中的讨论质疑罢了。不过也可以说那

主张将参政权仅限于有财产者、付租税者及受相当教育者的重要理由，依然有它的价值。换句话说，我们不能不承认说是除非大多数的选民，能够受相当的教育，可以判断公共的问题，至少也能够判断简单公共的问题；而且除非他们经济的状况，能够给他们以闲暇使得受这种教育，那要盼近代的政治能够得大见成效，是实在不可能的事。

国中一般选民，以投票为选举的工具。其行动只能对于选某人充某职或制定某项法律之提议，取说“是”或说是“否”之形式。选举官吏的时候，更有困难，因为如果应当选举的人数愈多，则选民愈难作一种有智慧的决定，这是得以理性推测的。所以应选举的官吏的数目，不可太大，使一般选民不能独立去判定哪些候补者应该当选。现在的趋势，大都是由人民选举重要的官吏，人数不多；选出之后，再由他们去任命其余的官职，以专责成。

选举出来的官吏，对于选民能否真正负责，

只看舆论的势力何如。在任期之内，就向例而论官吏并不直接受选民的指示；这一点和私人商业中的经理人不同。大家盖假定官吏能够按照他自己最好的判别力，去做公共的事务，大体不背于选民之公意。只在他要求重当选时，才直接的听从选民之意愿。可见仅仅是把官吏举出来了，将来官吏的动作，是否能合乎舆论的希望，不是一定可靠的事。以前票一投过，则选民的机能已尽；很难真正地和不停地去约束官吏。这是由于大家不易知道官吏事务一切详情之故。有些时候公众和报纸对一件事能格外留意，则官吏的动作，也要谨慎一点；但是有大半事情，并不如此邀公共的注意和监督。所以除非选民能够在两个选举相隔的期间中，能保持其对于公共的事情之活泼的兴趣，不以为一投过票就完了事，则望官吏的动作，能与舆论真正相符，是很难保证。这并不在两年选举一次或三年选举一次；乃在选民能天天关心，天天不放松，才能保证其于公共的事务，有势力，有影响。

有几国这样规定，使官吏不仅是被选举出来，并且可以公共投票召回去。要有效地行这“召回权”（The Recall），常须由一部分的选民（大概百分之二十五）提出召回某官吏之请愿，于是付诸投票，若大多数投票赞成召回，则官吏当然免职。这制度的好处，就是一方面使官吏觉悟到自己对于大众所负的责任，常用警惕；他方面又使大众觉悟到自己对于官吏的约束，能激发公共对于官吏行动的兴趣。其可反对之点乃是它不能鼓励健全的官吏之独立。譬如我们请了一位医生或是一位律师，他的判断和意志，虽往往非我们所喜欢的，但是处于那个地位，我们非不断地信仰和尊重他的专门知识和判断不为功。对于官吏也正当如此。因为这个理由，所以应用“召回权”于审判官，普通都认为不可行。

选民行使职责的别一面，就是对于立法的提案，作直接的赞成或反对。这个叫做“直接立法”（Direct Legislation）。在采取成文宪法的国家，尤其是在美国，自始就规定宪法的修改，须得选民认

可；美国联邦政府和各邦政府都是采取这种制度的。法国宪法的修改，只由两院开联合会议行之。但是宪法的修改，委诸选民，在欧洲、美洲很多的国都是如此。

最近选民的行动，推广到普通的立法上去。这或是基于宪法上特别规定，谓立法院所通过之某种法律，须求公众同意；或是经选民百分之几的请愿，任何法律，都须等大众同意以后，方为有效。

这种将立法案付诸全体选民请其同意的方法，谓之"复决权"（Referendum，又译为"总投票"）；瑞士行之最早。在美国阿利根（Oregan）[1]一邦，其发达尤著。该邦立法，不但由选民表决，且得由选民建议。盖"建议权"与"复决权"并举（Initiative and Referendum）。其宪法规定全部选民百分之八以上，得以请愿提议修改宪法；既经提议，即应将那修改的条文，付诸总投票。如经大多数赞同，即成为宪法的一部分。普通的立法，亦得

[1] 今译"俄勒冈"，原书将"Oregon"误为"Oregan"。——勘校者注

一样地由选民建议，选民表决。而且若有选民百分之五以上的请愿，则无论什么法律，除了少数规定的例外，都要征求选民同意以后，方可有效美国有许多别的邦亦采取“建议权”与“复决权”的制度，不过详细规定，各有不同。市政府里面，也用这同样的方法。

这种选民立法的活动，有一个最紧要的限制，就是其活动仅限于投“是”或“否”的票。提议已届投票，还要加以修正，自然是不行的。投票之前有所讨论，只是关于该项法律全部之可决或否决，并没有详细修改的机会。这种制度在美国应用的时候，事前把重要问题两方面的论点，并列地印刷出来，向选民分布；并且鼓励公开的辩论。自然这种全体的动作，不能有在议会所享的益处，即随时按着辩论所得，将意见逐渐修改。选民只能对于现成的提议，为迎拒的决定。据历来的经验，这种制度最高的价值，在于明白揭出两条道路，何去何从，须待公意有明确的表示。这类的问题，如某区是否当禁酒，强迫入学的期

限是否当扩充到某项年龄以外，国都是否当由此处迁至彼处等，自来都能唤起选民的兴趣，应用这个办法，去求得一个长期的决定。不过这个制度，有一个极大的困难，就是往往有许多提议，选民既没有兴趣，又没有时间去作彻底的研究，弄得头绪不清，疲于应付。每有请愿，找些人签名提出，常是容易的事。所以有许多建议提出，并不很为全体社会所措意。有时只是那些关切的人去投票，致一个法案以选民中很少数人的票，成为法律。这显然是和那法律当包含全社会的意志及其活泼的兴趣之健全观念相违反。

因为有这些缺陷，所以人民直接行使立法职权之制，不见得能够替代中央立法机关，为议院或为国会。

近代国家的行动，根据于这个意思，就是选民大多数的——有时尚系最大多数的——意志，如全体选民五分之三或四分之三，当认为绝对的决定，无上诉余地。其最初的意思是社会公共的行动，须全部一致。此意至今尚存于英、美法庭

陪审制中。中国的政治思想，也含着这点。在这思想系统之下，苟有严重的反对存在，就没有一致的行动可取。反之，近代国家主权的观念，与多数政治的观念相联合，主张凡多数的意志，已经明确决定以后，少数就当绝对服从。研究历史的学者说意见一致的观念，实在是多数政治观念的基本，因为以前在公共议会之中，如果倔强的少数不受屏斥，则难一致。点算头颅的方法，所以分别他们；待最大多数的存在无可疑义了，那少数方面即消灭被屏斥的形迹，在实际上承受多数的决议。藉这承受多数的决议全体一致于是恢复。

少数这样服从多数，终究是由势力不敌而来；不过这种办法，不见得就与合乎理性的政治制度不相容。少数服从多数，固为维持公共秩序起见，然也有一个假定，说是多数是对的。无论如何少数仍有机会以他们的主张相号召，迟早终可以得大家的赞同，成为多数。以前的成语“人民的声音，就是上帝的声音”，是很对的。集中的众意，

强固的群情，常为政治家安全的指导，不过要当心的就是，这并不是说群众不会有时而错；当感情激发的时候，其错尤易。

所以近代的政治家，须立其政策于一般人民的了解和扶助之上，但是若听国家的政事，仅由一次总投票决定，也未免危险。许多政府的机关，因此设立，以为各种提案的筹备；以民意的从违为精密的擘画，作初步成立的研究；最后还交司法官以宪法共同的标准，审查立法和行政方面的动作。从这些国家的各种机关活动之中——其中自以选民为最有势力——最后乃产生国家的意志。这种意志，由于许多公共团体和经理机关应用其判断，方才造成，并有舆论和国权的全副力量，作它的后盾。

第十章　政　党

凡是政治的行动，都要有组织。若是人类无论在什么时候，只是依着个人的冲动去做事情，不问其余的人，那就没有公共的行动可以成立，没有一贯的政策可以发展。所以公民按着自己政治的目的和意见，分组各种政治的结合是必需的事。政党就是这种结合，所以助成国家一定的政策，在人类政治生活中有正当机能的。但是不见得个个人类政治活动的组织，都可以称为政党。政党的略说是一种公民的团体或组织，为的是要达到、扶助并苦心经营公共的政策，本于党部各分子忠实的判断，以为这是民治国中公共所需要的。此政党（Parties）所以与营私的小党（Cliques）和乱国的叛党（Factions）有别。这些党的行动，不能称为真正国家的行动，因为它们的

眼光，仅限于党员狭小的利益；它们举动的目的，仅在乎私人之所好与私人之所利；就是它们所谓较远的眼光，也还是注重在乡土的或私人的实利，而非全国的公益。当然大家也可以说政府的行动，有时也受私人利害的影响；但是它们历来不断的行动之目的所在，总比那限于个人利害的要宽阔得多。有时政治团体的集合，根据于部落的关系，和以前日本一样；不过那些部落的结合，其中强有力的也许抱着公共的政策，却不能误会它们是政党。政党的构成，决不是限于偶合的分子；必定有个一致的意见，才能成为政党。凡一个国家政治的生命，分裂为许多小党，这些小党行动起来，常流而采取其私党之目的和方法。

政党是代议政治的机械之一部分。我们要看这种政治组织的发展，自然要先看英国。就事实而论，英国政治生命今操于以前所谓的“民党”(Whigs)〔1〕与“王党”(Tories)，〔2〕以后所谓“自由

〔1〕 一译“辉格党”。——勘校者注

〔2〕 一译“托利党”。——勘校者注

党”（Liberals）与“保守党”（Conservatives）之手。一国政治只有两大党的利益，在于它的组织很大，含括着种种不同的意见和不同的利益，只有宽广的国家政策，足以将它们联合起来。英国政党之分区线，盖为柏尔格（Burke）[1]哲学和约翰·穆勒（John Stuart Mill）哲学之区分线：前一派基本的信仰是制度渐渐地自会发展，无须乎有意识的修改；后一派重要的观念是制度得能且必须有意识地修改，以适应社会变迁的需求，十八、十九两世纪之间，英国两大政党的区分，就在此处。至十九世纪之末二十世纪之初，方才有些变迁，两党不复以争政治的制度形式而分，但以争国家所应取的行动而分。这个区分于是成了个人主义和社会主义的选择之区分。

两党制度还有一个利益，就是以这个制度，能使国会政治的机械精细、灵敏，可以实行。若是很多的小党分立，那内阁的组织，就不能稳固。内阁要从许多方面去找帮助，是不容易的事；再

---

〔1〕今译“伯克”。——勘校者注

要因此贯彻一个明白、坚定的政策，尤其困难。可在两党的国会之中，则内阁有多数党为其强固的后盾，便可奋勇地向前做去。确定的苦心经营之政策，乃得胪列于国会之前，昭示全国。即受反对党的攻击，而反对党所拿出来的，也同样有确定的和仔细考虑过的意见。全国有这种利益，能够决定，任取这两个明白表现，同是苦心经营的政策中之那一个。如果全国倾向于反对党了，则反对党的人数，在国会中可以增加；最后也能掌握政权，对于公共的政策，和以前那党一样地担负责任。这种制度，可以叫政治的责任达到最高的程度。人人都知内阁既为多数党所选赞助，自能主持某种的政策。责无可分，亦无可卸。若是这些政策行出来不好，或是为大众所不赞成，则赞助它们的政党，也一定是要负责的。

这种的办法，可以使大众对于立法的问题和手续、公共事务的安排，都能得着一个明白、确定的观念。若是有名的领袖，拿了确定的政策，带有两个团结、坚固的政党出来相争，这真是政

治生活中最好的一幕戏。凡是这一切的举动，都所以使多数的人知道事务的进行究竟到了什么地步；能够唤起选民的兴趣，使它们行使选举权来格外可以有效果。

年来英国政治里面，常有分子扰乱那两党制度的运用。爱尔兰自治问题，引起了一个第三党，横间两党之中，使它们做事格外困难。近年还加入一个劳动党，[1]对于相沿下来的两大派，都没有一定的联络。将来英国的国会是否能恢复两党制度仍相沿的朴质之风；是否将按照新势力的分合，另外演它一种完全新的方法出来，我们现在尚怀疑莫决。

法国自来政党就是很多的。它们自左而右，按级地划分。在英国国会之中，两党常是对坐：政府党坐于主席之右；反对党坐于主席之左，在长行排列的椅子上，迳达于大厅的下首为止。当敌党相争，同党相附，同时并起于议场的时候，只看座位，便觉得了然。这样布置，颇增加英国

〔1〕即“工党”。——勘校者注

政治生活中戏剧的性质。在法国则座位的布置，是自左而右，按照政党意见缓和、激烈的程度而分。因左面起为最极端的急进派；慢慢地过来，到中央为和缓派；又慢慢的进到右面的止处，为极端守旧派。最近国会党派的分列，自左面数到右面，其名称如下：独立党，独立社会党，急进社会党，急进党，共和党（和缓适中的），进步党，国家党，守旧党。从前急进党被大家认为最极端的分子，现在慢慢的移向中心了，这是很容易看见的。帝制党从前在极右面，现在已经完全消灭。很多欧洲大陆上的国会，也是仿照这样自左至右的分类法。德国国会里，天主教党或称教皇党（Ultramontane）占据中间，亦即以中党称之，如在他国一样，极端的社会党坐在最左，反动的守旧党坐在最右。

法国许多现存的政党，或是合起来赞助政府，或是合起来反对政府；常常转变，没有一定。当一位公共服务的人应召组织内阁，他一定要细选同僚，志在联络各党，在众议院（Chamber of

Deputies）中，可以得着可靠的多数，为他的援助。但他的援助，不像英国那样坚固地继续的；他的内阁也并不是连合的共同负责。所以他必定要尽力去拉拢各样不同的分子，使各党皆能满足；一旦这凑成的团体中，有一个觉得它和其他的组织联合，利益可以更大了，总理就被丢开，并不要发生政策上的大问题，总理便可以失了多数。因为这个情形，所以法国内阁的命运很短。倒起阁来，是不需借某种重要立法的手续，特以投票推翻。只要无论哪次，在议会正式质问（Interpellation）内阁以后，总理不能得着信任的投票，就足为引退的理由。而这种质问的本身，也许是关乎普通主张上的意见问题，并不一定是关乎特种政策的行为或立法。然而总理当此时机，为赞助他的一党或两党所弃，常不得不辞退职权。法国政党的生活，多为普通的和理论的意见所主宰；不像英国的政党，多具特殊的和具体的立法程度。所以法国构成政治生命的各分子，很容易东移西转，迁徙无定。因为执行政策的分子，不常不定，

所以法国政治的行动，很难有确定的责任可言。

法国每逢新内阁成立，其中大部的分子，绝少不是过去内阁中的人。自一八七七年至一八九七年二十年间，只有三个内阁，完全是新的，其他的内阁，旧分子总占半数。所以内阁之倒，不一定牵涉政党之变易；不过政权分配之间，略有不同之调剂，至于中心的结核，还是一样。因为这个理由，所以内阁只因为一个问题，并不需其中含有任何特殊政策的不当，被人攻击，就可倒塌。

美国自有国家的历史以来，两党制度，就维持到现在。这制度原本还是从英国传袭过来的；以后经过美国的实习，安然成立，又加之以几件历史事实的辅助，遂更为强固。从“南北战争”（Civil War 自一八六一年至一八六五年）以后，美国南部各邦，一致坚牢地联合拢来帮助民主党（Democratic Party）。这个结实的赞助，使得它确立为一种有势力的结合，以时吸集他邦，其数无定。

共和党（Republic Party）的势力在北方和西

方，不过他们在该处的权力，不及民主党在南方那样完全无缺，长久不改；就事实而言，北部有几邦几乎是常常忠于民主党的。历年以来，两大党的势力，都很均平。就两方面的主张而论，并没有大不同的地方，其不同纯粹是历史的和人才的关系。共和党是由于汉迷敦（Hamilton）[1]之行政的建设主义传下来的；民主党是由于霞复生（Jefferson）[2]的民治学说传下来的。

近来有人费了许多气力，想组织第三党，没有成功；但是看政党间的裂痕，美国也将要和英国一样，新团体的产生，终久是不能避免的事实。种种着眼在制度方面的发展之平民的运动，如“直接立法”及“召回权”等，都大足以弱政常的团结及责任。不过人类少不了团聚的方法，是大家见到的；苟现在安排人事的特种政治制度一日存在，则政党无论取何种形式，虽不能如十九世纪英、美国会有那样伟大的势力，左右一切公共

[1] 今译“汉密尔顿”。——勘校者注
[2] 今译“杰弗逊”。——勘校者注

的行动，怕总是依然存在。它们将来的结合，或者是本诸共同的见解、共同的冲动，在共同的领袖之下，应付某种特定的情形；不和现在的政党一般，永远操持公共的政策，好像国家之内，还有一个国家。将来政治的重心，不见得在政党里面，而在乎练达的政府和全体的选民里面。

美国现在这样的发展，极为紧迫。大部分美国的选民，对于党派的束缚，已不复视为很重要，上届的选举，表面上仍然是实行两党制，而各邦往往有选此党的人为本州最高行政长官，而彼党的人为国会参议员者。这种邦数的增加，为以前所未有。可见选民不但渐渐在政治方面变成独立的，而且变成切实的、辨别的、当心的、进取的。当侯补人无价值的时候，他们决不因党派的成功，而认为有赞助的必要。他们对于特种社会的或政治的改良之计划，兴趣渐渐增加；遇着他们所赞成的意见被抛弃或被忽略的时候，随时都能反对本党。他们要所投的票，真有一点积极的和确定的意义，为着一些有益社会的政策而投。这种心

思，比前更甚。这是政治进步之中心。现在重要的问题就是，这种进步主义，在政治方面，将来是否不打破两党制，而代之以一种更可满足的方法，一方面能够组织多数的政治，并且一方面能代表各部分选民的意见。

进步主义现在正是、将来还是继续地有一种趋势，打倒相沿的两党制度。那种制度，本来创设的时候，所以应从前民治的需要；而从前民治的情形和理想，与近代民治的情形和理想，迥然不同，其为社会一般人所祈向者，又都已从个人的权利宣言中充分表现出来了。以前那种制度，与其说是能运用政府为工具去达种种积极的公共目的，毋宁说是在消极方面，防止政府来有所侵犯。况且以前政府本身的组织，也真是一件粗笨而不合民治的政治机械。

以前组织了去平服民意的政党，现在已不足以代表一般民意中活泼了的冲动。它们现在与国家的关系，正相反背。它们最初组织的宗旨，是要使这不合民治的政府，进而合于民治的；哪知

道现在反过面来，反要政府来促进政党，合于民治。此种试验终归失败。就是政党中的直接初选制，也不足以使两党制度，化为美国民治之灵敏、有效的工具。政府的本身现在已成为一切计划必不可少的经理。美国的民治，将来不复需两党制以周旋于公共的民意与政府的机械之间。只要有排行的领袖，有练达的行政之独立，有直接立法，它就渐渐能创出一种新式的政府的机械，能彻底地和适用地去代表更为社会的民治（Social Democracy）之基本的目的和需要。

第十一章　民　治

平等——自由——博爱

从理论上和实际上讨论民治，则平等、自由、博爱三个名词，自法兰西大革命用以号召而后，一直用到而今。这几个理想最初的发达，其中自然有许多的成分。它们所含的政治基本原理，首先倡于罗马的“苦行学派”（Stoic）。这一派的哲学家以为世界是为一种同火一般的以太——也可说是精神的原质——所支持、所弥漫；人类的个体，在这原质里面分得一颗火星，就是我们所谓灵魂。照这样说起来，当非凡属人类，不问外面的境遇如何，而所具的灵魂是一样的，所有的人

类生命是一样的；其学说主要的方面，于是为人皆平等。以后基督教义里面上帝为父、人类为兄弟的观念，使这几个意思更为有力。它们实际的影响，就是主张人类平等待遇；而对于废除奴隶制度，打破最初罗马法中父亲在家庭里面凌压妻子的大权，尤有很大的影响。到中世纪经过罗马覆亡后几百年黑暗泯紊的时代，社会的组织，又成为阶级所构成的而非个人所构成的；直至后来"宗教改革"（Reformation）与英国"清教徒革命"（Puritan Revolution）才给"人权"以新的实力、新的形式。这些以权利为人生内部不可分辨的观念，是近代政治思想中最主要的一个元素。

这自由、平等、博爱三个普通的名词，自然有许多的解释。不必把这些不同的意义并举，让我们应用近代科学的根据，去试验它们的意义和真确。

说到自由，倒有分辨几种自由的意义之必要。所谓一国的自由，意义就是国家能够独立，不受外力的统治：这个理想在历史上激发许多国家，

如瑞士、荷兰及美国的人民，去争他们国家的独立。自由这个字，加成复数（Liberties），在美国史上尤有特别的意义，系指国会与地方的社会所有之利益及特权而言。近代这个单数的“自由”（Liberty）有两个完全不同的用法。消极的用法，最简单而最直接，系指没有一切的约束而言。积极方面的所谓自由，意含一切的行动，都能按照高等的规则及主张，并且不受情欲和任性的支配。按上述第二种的观念，凡是都随着冲动、浪费自己的精力以为恶，与消耗自己的意志以任性的人，都不得谓之真正自由。真正的自由，是要能实行自治，去按着主张使那更要高、更要好的种种官能（Facilties）[1]可以发表出来的。更进而有种主张，以为若是把贤智的行为之一切原理，能包含在国家法律里面的时候，则服从这类的法律，虽似处于国家法律的约束与管理之中，而个人真正内部的自由，反可以发展。这种对于自由本身上的见解，自然有很深的真理；但是这样的见解，

---

〔1〕原书此处英文应为“facilities”。——勘校者注

也使常常一变而为那种干涉极严、压制最甚的制度作辩护词。那种制度只合于一个阶级的理想；在它底下，全体的人民自由的和正当的发展都受压制。

正当法律的约束，所以把障碍和危险移开，去辅助、并不是去妨害和压制个人的发展。政治制度的好坏，就可以从这点态度上去试验。若是有人以腐败的手段，以他人为奴隶，而国家加以约束与惩罚，绝没有人以为这是对于自由没有利益的。惩办命盗案件，正是此理。在无政府状况之下，大家只能乞怜于最强悍与最无良的个人。国家的责任，正所以保护个人的人格，使他有发展的机会，而不受强暴的侵犯。

民治的自由（Democratic Freedom）并非孤独的自由，也非无政府的自由；现在世界上人人所争的自由，并不是鲁滨逊漂流荒岛中渺无人迹、惟我独尊的自由；也不是任意叛乱、毫无法律的自由；并不是强掠、压制主宰他人的自由，乃是彼此友爱、共同服务、互相尊重的自由；不是要避

免一般社会制裁的自由，乃是要避免各种自私的个人和阶级专制的自由。

但是一种更大而更重要的自由，民治当带来给于全体的社会。社会有如人身：个人的自由对于社会的自由，犹细胞的自由对于人身的自由，民治对于世界所贡献的，不仅是性质很大的个人自由，而更重要的，还是范围很大的社会自由。在生物的机体中和在社会的组织中相同，小的单位必定要为大的单位所限制，才可以使大的单位，能得着新的和更大的自由。在社会的进化里，个人的自由必须渐渐地合而为“更大社会自由”(Larger Freedom of Society)。我们崇拜的自由并不是、至少也不应当是个人的，而当为社会全体的——为国家和种族的自由，不仅为个人的自由，为民族的自决，不仅为几个个人的自决。这是生物学上的自由观，这是真正平民政治的自由观。

博爱（Fraternity）或是“兄弟之谊”（Brotherhood）的意思就是有种互相尊重和互相顾全的精神，和兄弟之间一样。一个社会之中，如有彼此

互相仇恨、互相猜忌的阶级，这个社会就不能存在。政治的福利，全靠相互的信任。生物学指点给我们看凡是人类，确实都有血统的关系。现在一个活人的祖宗，只要推到一千年以前，总在千万以上，况人道的精神，更当强于血统。这种精神是根据于回想到人类的命运，觉得我们不过是一群生物，同处于一个小小的星球之上，四方还绕着宇宙的神秘，又觉得虽是在一个小小的星球上，而我们在彼此之间，也可以有极大的乐趣。

一个政治的系统，若是要把大家分成种种的阶级和境遇，而加以不可沟通的界限，则未有能长久者，因为这不合科学永久的真理、人类根本的天性。以任何固定的社会阶级而主持政府、管理公共事务，则其所发生的影响，总是分裂的和反乎社会的。世界已经有过许多种完全阶级的政治，如绝对的君主、贵族、中层阶级、贫民——虽然彼此之间，各有优劣，但是就全体而论，都是要不得的，因为他们危害或摧残社会的统一，迟早总是凶终。俄罗斯最近就由那个极端走到这

个极端；但是贫民的专制，也不见能久延。独裁政治或贵族政治可以进步很快而且办事很灵敏，不过常常是危险的；因为永没有这样好、这样聪明的一个人或一个阶级，可以不须其他的人和其他的阶级之同意与参加，而能统治他们的。照这样办法，不但一班政府失去它们自己从被治者方面得来的正当权力，而且失去它们自己由此得来的地位之安全与稳固。同意的永久根本，就是国人的爱情、服务心与牺牲性；无论何事，只要是缩小和限制人类的同情和友谊的，都是去造成国家与国家、阶级与阶级的争端。现在人类的进步、和平与文明所倚靠为历来的未曾有如此之甚者，就在乎大家能对于这个泛兄弟主义之大真理作理性上的承认。

产生社会的和洽，平等为最大要素。就一般人民而言，它是种种民治的理想中最亲热的一个。民治的信条就是“人人生而平等”；其所以不平等者，乃由于环境、教育和机会的不同。

但是人类中如人格、智慧、功用、影响之不

平等，是显而易见的；而遗传之不平等，比一切环境上之不平等更大。近代讲进化和发展的著作，指明环境的影响很小巧玲珑，而遗传有笼罩一切之势。不单只是诗人，就是学者、政治家、领袖和劳动者都是生成的而不是造成的。遗传的不平等，是贵族主义最有力的保障；而科学的遗传研究，仿佛是帮助贵族主义辩护而非帮助民治主义辩护。

贵族主义建设在一个孤零零的遗传观念上，就是“继承律”（Law Of Entail），就是以为全部身体的利益和特点都是遗传下来的。这个观念，把社会的遗传和生物的遗传弄混淆了。一个儿子可以继承他父亲的财产而不能继承他父亲的人格；按照长子继承的法律，则最长的儿子，可以继承父亲全部的国家、尊号和利益，而并不能继承他父亲的智慧、品行和人格。因为有些特点是主宰的而其他是顺从的或次要的，所以后者往往传过几代而不曾发现；等到在再后的子孙里面，前者不见了，后者方才表露出来。换句话说，遗传的

性质，不是从任何一个祖宗传下来的，乃是多少祖宗的特点，合并拢来，成个新样子。

这是最大的遗传律，为科学家孟多(Mendel)[1]所发现的，与那所谓继承律基本不同。产业可以作一个单位继承，但是不适用于人格；尊号和利益可以如此，但不适于品性和才能。“自然”乐于把高大的降低，而使低微的升高，是显而易见的。大家想想多少大人物的家世无闻，而多少无闻的人反出于大的家世；想想凡是人都出于同一种族之密切的关系；想想全体人口之中，好的和坏的特点，分配得多宽；想想那多少不成材的和心气薄弱的出自世家大族，而多少天才和伟人出自不知道的家庭——然后请说自然的遗传，是助贵族主义辩护，还是助民治主义辩护。

在中国，家谱往往历数百年，研究遗传，自属更多张本。[2]中国的经验里所得的结论，可以

---

〔1〕今译“孟德尔”。——勘校者注

〔2〕对照英文原著，此处的“张本”译自“data”，即资料、文献之意。——勘校者注

说是没有一个家庭在历史上没有几位个人具有很大的才力、很强的品性，能升到国家很高的地位的。就是根据于这种家族的尊严之智识和情感，就足为中国民治的内层基础之一；因为每人都知道他的血统和姓名，[1]不在这个时候便在那个时候，总有著名的人产生，统治过国家的事务；想起这点，不特可以了解自己的地位，而且可以把一切不平等的地位打消。

平等的意思，并不是说，历来也不曾说，个个人的人格都是平等的。平等并不否认种种人格的不平等，而且真正地承认这些不平等。严格的家族与阶级之区分，反所以阻止个人的人格之发展。民治的平等并不说是能有平等的遗传、平等的环境、平等的教育、平等的财产，甚至于不说是有平等机会，因为有了机会，还要看人是否能用；更不说是智慧的平等、功用的平等或影响的平等。

---

〔1〕此处的“姓名”译自“name”，如译为“姓氏”当更恰当。——勘校者注

民治的平等乃说是法律之前人人平等，都能得着平等的公道，不能因门第关系而有特别的利益，人人在社会之中，有自由去找他自己的工作和地位。总而言之，这种平等的意思是说，人人必须要按着他自己的长处，去定他自己的地位；不能按着他祖宗的长处，以为这些可以遗传给于近支，就去定他的地位。

平等还要注重一切的个人，都分得人类的本性和命运之一部分。诗人柏恩斯（Burns）[1]所谓“一个人就是为那一切的一个人”，就是表现这个意思最简单的公式。还有一层，各人不同的才和不同的力总要得其平衡。一个大财政家也许是一个很坏的马夫；一个高尚的诗人或完全不能经营商业，一个思想界的领袖，或可以妒忌工人的健康和体力。平等乃是说人人有自由和同等机会，去发展天赋的人格。拿破仑有句著名的格言道，“这些乃是为天才而设的工具”；这话的意思就是

〔1〕 今译“彭斯”，苏格兰诗人（一七五九－一七九六）。——勘校者注

说，社会和政治的安排，应当要使每个人都能充分发展他的或她的道德的和智慧的本量，并且这些发展和行动的工具，不能强为地限制于任何人。

在政治的组织之中，这个平等的意思，可以表现如下：凡是人类，都有平等的权利，以参加政治的行动，如选民的行动，其尤著者；他们都有可以当选为官吏的权利，遇有争端的时候，法律待遇一切人都是平等，不承认有特殊的利益存在。至于各人能够怎样应用这些权利，那就要靠着各人不同的天才和不同的品性了。

只有民治可以使一切的人，按照社会的价值，去做一种自然的分类，与所有牵强的和习俗的分类相反。它所贡献的满足、快乐、稳固与国家的和平，比其他的政府制度为多。它把公道、希望和奋发之使命，带到人民生活的各条路上。

有许多民治的主要之点，自远古以来，即已存于中国。民治重要的意义，所谓人民的政治，其自身转入生活和行动之中，即有各种方面。一方面就是凡行动不得庶民同情者不取：这是关乎

舆论方面，中国历来舆论的势力还强；其他一方面就是人民直接参与政治，经过选举执政者和投票，讨论与决定政策的各种方法：这方面中国很少实行，因为中国的选举执政者，是在中国的教育原理支配之下。那种考试的选举制度之仅能合乎民治之点，只是没有牵强的布置，去排斥人之上进的可能。用林肯的成语来表现，则中国以前的政治制度，已经到大部分是“人民的”（of the people）[1]与“为人民的”（for the people），[2]而极小部分是“属人民的”（by the people）。[3]这就是说：中国以前的治者，除皇帝本身而外，多属来自民间；执政的人一定要顾全人民的感情和利害，其行政亦多半是为人民而设；但是人民不能为一个组织的团体，自己去参与种种政府的机能，故政府不属于人民统治之下。

---

〔1〕即“民有”。——勘校者注

〔2〕即“民享”。——勘校者注

〔3〕即“民治”。——勘校者注

民治的学说应用于中国

任何政治的社会之中，领袖的实其大试验。[1]凡在世袭的和贵族的制度之下，威权和势力都是继承的；社会仅付托教育和习俗的效果，去产生那为治者的美德。这种制度，现在绝不适用于自动的和有智慧的人民之中。另有一种选择领袖的方法，就是根据他的财产和经济的势力。虽然在政治的生活之中，这种势力的影响不能去掉，但是若以此为选择领袖的标准，那就是太残忍、太唯物，而不足以表现民族的精神和需要。更有一个选择方法，就是根据于公共服务的经验；这个方法只近三百年，在英国的社会和国会政治之中，用得曲尽所长。再有一个方法，就是根据教育的考试。若是这些考试而与政治的经验相关，则与上面的方法，不无相关。但是中国以前的考

〔1〕原文如此。对照英文原书，此处应为“领袖的产生实其大试验”。——勘校者注

试，都是纯粹文学的。这种选择的结果，只是弄得大家只问记忆之强与用心之巧，而不问特别办事的才能。至于武力的号令，也属一种势力的来源，但是在自由的国家，是绝对不能有的，而且极不能使大家满足；因为这种军事的训练和压制，只为军队所需，而不能推行到公共的生活，使民族的自由和发展，不致于受极凶的结果。

民治之抽象的学说，为古代希腊的雅典所主张的，就是以抽签或投票的方法，选举领袖；以为在民治国中，全体的人民都应当有这样好的智慧和教育，无论谁都能尽政府里面的职务。不过我们要记着当年的雅典，虽然有很大名誉和重要的位置，比较起来只是一个小城，人民不过六千或八千是它真正民治的国民，其余多少千人，都是他们的奴隶。这个学说，自不能实行于现在包含全部人口的民治国中；不但如此，我们反应当承认现在的人对于政治的适宜与否各有不同，大家投票的时候，自当为有智慧的选择。

投票选择领袖，当然有许多的困难。除非选

民能不怕麻烦，对于候补者的品行经验，详情调查，并且能有政治的兴趣，每次选举起来，都按期投票，则那班不好的人，用种种制造的手段，很容易当选。因此西方各国，发现有将选民组织成两大政党之必要，在英、美二国之中，都有主要的两党，一个常常取比较进步的态度，一个取比较保守的态度。这些政党从自己的内部，推举领袖出来。若是一党失败了，这党就诚实地效忠于他党主持的政府，但是仍然不停地去尽力批评那政府，促公开的讨论，去得人民的援助，以贯彻本党的政纲。

凡是一切的学问和教育，只要能够使人民接近，都是对于民治最有利益的。除非人民有受过教育的头脑，则万难期望他们有能力去决断政治的困难问题。不过那半面的教育，夹着假装无所不知的虚荣心，却同无知识一样地坏，而且还不及那老老实实的没有知识。民治国中教育第一个目的，就是要训练出观察与判断的能力来，产生一种智慧，使我们能够知道只有按照自己精确的

知识，信托那判断力曾经试验过的人，才是安全的行动。

公共事务的讨论，那就是一切关乎我们全体利益和行动的讨论，是民治的一部。或是私人的谈话，或是公开的辩论和演讲，或报纸的披露，无论取何种形式，讨论总是自由的民治国中之要义。以前在雅典的公共议会之中，凡是不曾到场听过关乎这件事情的辩论的人，不得投票。所以禁止关于公共事务口头或纸上的讨论，是完全与自由政府的精神相反抗。

但是报纸也要觉得它自己的责任。它要有种训练，能够辩别谣言与事实；它应免除仅靠着猜疑而攻击人。只要这种讨论真能出于善意，即有时而错，也不足以为害。就是错误观念，政府最好是让它们也发表出来，使大家知道它们的弱点和不合理的地方何在；不当压制它们，反而抬高它们的身价和影响，过于他们所当受的。自由的讨论可以建设信任心；代议政治若要成功，就非要得着这种信任心不可。只要遇着事情是被压制

的或是守秘密的，那种信任心就不能存在；威权也因此薄弱，而不能不去依靠武力。政府所永远能靠得住的威权，只有道德的威权，建设在人民信任心上的。

人人相互的信任心，在民治国家中是一个重要的部分。无论在什么地方，只要这个领袖猜疑那个领袖，人民猜疑那些当权的人，即朋友之间亦互相猜疑，则绝对无自由的政府能够存在。妒忌与猜疑，都是那顶坏的势力占上风的工具。除非一国之内，有一群一群的领袖人物，能够相互有彻底的忠实心和信任心，即不能造成稳固的政府。

民治和代议政府最大的需要就是全体的人民，都能了解国家就是他们自己。国家常常被人看成一班政客的组织，损害一切其他的人而只顾收税，以保全他们自己的权力，增进他们自己的地位。带着这个观念，自由的政府自然既不能产生，更不能维持。所以执政的人，首先的义务，就当表现他们用尽精力，并不是去为他们自己的好处，

而是去为公共的事业：他们日夜地想从什么地方政府能为人民建设公道，能发展国内外的商务，能扫除种种发展的障碍，能帮助农业和工业找出更有利益和功效的方法来：凡此种种，都所以使政府对于人民更有用处，并不是为了个人想从中图利，才去打算一切实业的企图。若是人民一能看见在位者真想改良事业、振兴国家，他们就立刻能给以关系重要的信任心，而遇着办事有需帮助的时候，他们只是乐于给政府以帮助。交纳租税，大家不以为苦的勒索，而以为好的投资。

但是在民治国中全体人民的责任也须同全体的官吏一样，对于国家的事和公共的好处，都有一种专心致志的精神，驾乎一切个人的或家族的利益之上。在这样社会里的人，不仅是在财产、奢侈或安乐中寻最大的满足，而且要顾全邻居和国人的赞同。从同伴与国人所尊重、所称赞而得来的满足，比任何私人的利益、酬报大得多了；所以就是很低微的公民，也要知道若是他专心致志地去谋社会的利益，那比他所想个人和家庭的

利益，更要能够使他的生活快乐得多。就是这点，可以使民治国家里面的生活，比贵族或独裁制度之下的生活，更要丰富，更要有趣。民治国中，财产决不能骄人；个个人的价值都以他自己学问和品性的资格而断定。幸福的路，开给个个有勤劳、有品格、有好判断的人。那些陷于苦恼的人，假使不是由于自己的过错；但是遇着疾病或不幸的时候，那些较幸的人，自然应当照顾他：这就是把一个家庭的美德推于全国。人与人之间有共同的利害、相互的同情。

民治国的人民，当有真正的“丈夫气”（Manliness）。公道与自由，不是他人当礼物送来的；它们是要经过多少时间，争而又争地去胜来的，平等的精神，有如此的伟大，使我们遇着任何强制行动发生的时候，不仅是采取消极的怨恨而当采取积极的抵抗。若是一个人的权利被人剥夺或是蹂躏了，这种举动，就是对于我们大家权利的总攻击；因是促成这种举动的精神，就与我们赖以快乐生存的人权不相容。民治国所需要，就是约

翰汉白登（John Hampden）[1]的精神。这位安分守己的君子，三百年前生于英国；有安乐的境遇，就是多付一点非法的税，也并不为难；但是他觉得这非法的举动，不只是对于他自己权利上的直接攻击，并且是对于个个自由的人权利上的直接攻击。他并不问“他人顺从了没有？”他只是拒绝纳付，至于下狱，受了极大的苦痛。于他的抵抗，鼓励了许多他人起来反对这种政府专制的方法；终能把英国的自由，再建于更强固的基础上。这个精神，凡在民治国中，人人都应当有。他一定不要怕烦恼，怕吃苦，去指明他自己和他同类的人的权利。任何一个人的权利被蔑视、被摧残，就是全体的权利被损失。

这种对于国家热烈的感情，只从牺牲自己的时间，牺牲自己的工作，牺牲自己的财产，甚至于牺牲自己的生命，以为公共的利益，才能表现出来。在较早的制度，如封建制度之下，人类尚以这种牺牲的精神，效忠于他们的领袖。

---

〔1〕 今译“约翰·汉普顿”。——勘校者注

这种对于领袖忠实的信任，也是在民治国中所不能少的；但是大家必定要认明白这并不是忠于几位个人，无论这些个人是如何的伟大，如何的有势力；乃是忠于一种超于个人的主张，像中国这样的国家，以前拿皇帝和官僚当作政府，所以现在要大家忠于一个抽象的主张，多少有点困难。但是对于主张的效忠，其本身也带人的性质，——就是效忠于全国人民所思想的和所热望的好东西。这个东西是在法律和宪法里面代表出来的，因为法律和宪法应当表现一切最聪明、最正当的种种社会关系之安排：所以我们可以要求任何领袖或官吏以及人民，都服从这些宪法和法律的原理。这个就叫做法律的政府。在这个意思之中，法律超于任何人的关系，乃所以表现人类中最好的东西。在自由国家里面，不是任何个人武断的一种意志可以统治的，乃是合多数个人的各种意志，按照那表现民治的需要与热望之宪法的原理，才可以统治的

所以宪法和自由国家主要的需求，就是怎样

能有一种交付职权与官吏的方法，能使他们常常自己觉得对于这民治国的责任。他们的举动，要负责任的；他们所做的事，必须遵从法律的指导。宪法的意思并不是要官吏的权力必定极有限制，使他们任何事都不能做。宪法的意思是无论何种官吏的行动，必定要时时对于宪法负责。宪法是一国全体人民意志的表现，去指定他们所想公共的威权，当如何行施的。一切威权真正的来源，就是全国人民有智慧的承认和赞助。

当着我们应用这些民治的原则，在中国这大的国家之中，我们必须和许多的困难接战。有许多人公然说是中国不适于民治，他们的意思就以为中国的人民如此地软弱而无知识，必定要时时有独裁的势力，能发号令使人动作而不需给理由的，在后面鞭策他们向前去。这个见解，与我完全不同。我承认中国所遇着的很多困难，领土是很宽广的；各省的语言、风俗和经济的利益是很复杂的。政治统一的感情，不甚发达。国家和公共的行动，以前总不曾对于人民表现他们最好的

和最高的利益。人民看见政府，不认为是他们自己的事。国家如此之大，生活如此之纷歧，大家仅仅是盼望一个领袖或任何一组的领袖，去代表全国，使全体都可满足，是不能的事：所以弄到现在地方的反对和分裂，继续不断。官吏自身，也没有觉悟到要得着惟一的路去求成功，除非他们把个人的目的和利益放在对于国家服务的观念之顶底下。将国家认为一个大学位，包含全国的活动和持维国家的理想于永久的意思，必须更有生气，能使个个官吏与公民，都能致力于此，充分赞助。领袖必须要学，彼此更当充分信托，大多数有知识的公民必须要学如何选择那适当领袖之方法，而且必须情愿破费他们的时间和注意在这些情形上。

虽然有这些的困难，我觉着无论是谁，如果真能知道中国一般的和共同的生活的，没有不感想到惟一适于中国的正当制度，就是民治与代议政府。第一，中国人民中内层的平等观念，就是最显明的特质；而且他们理解的工夫，使他们的

行动明白公平，不趋于极端。这些性质，在民治国中，都是很重要的。当法律主持政府的观念未发达的时候，还有以前“理”的观念存在。理就是所谓正当、合法、适宜。这真是宪法的根本。以前官吏和个人的生活之中，既然能有这种表现，则现在全国联合的行动之中，也常有这种表现。中国的宪法，必定要包括这个沦浃于中国思想中的原理。

选择领袖，中国人也有经验，不过他们的选举不用投票，而用社会慢慢赞同的程序。我听说在乡村之间，用自然的程序，推举那年事较长、对于讨论本地的事务很有智慧而很能解决本地争端的人，经公共的同意，认为领袖。这当属投票选举内层的原理。关乎公共的讨论，中国人也很适宜。他们对于讨论公共的事是很有兴趣；而且是在公共场中很能说话。

所以若是自由平民国家与代议政府的理想，真能彻底地被人民抓住，在中国建设一个伟大、能干、有势力的政治的社会，这种材料就在手中。

只要有领袖能将他们自身专心致志在这个目的，他们将来很能成就一种永久的事业，远过于任何私人的利益和财产之上；因为只有经过他们，这很大的人口，才能渐渐地成为真正快乐的和兴盛的，且含有一种人生的满足：这个满足，只有人人觉得自己是一个庄严高尚而有正当势力的国家中之一分子，方可得到。

第十二章　内阁制与总统制

普通对于政府的权限，分为立法、行政、司法三部分。在实行的时候，原没有严格的逻辑，这种分类，不过就各部分主要的机能而言；并不说是立法之中，就能绝对排斥行政的事务，也不是倒过来说。立法主要的机能，就是制定法律，以为公民和官吏的指导；行政主要的机能就是按着这些法律，去管理政府，换句话说，就是去执行法律；司法主要的机能，就是发生具体争执的案件，要应用着法律的时候，由它去受理和判决。但是正如以上所说，立法的机关，有时处分很多事情，其行政的性质过于立法的；他们有力一部分任命官吏的权限，而且可以指示行政方面以具体的方针。行政的机关在其他方面，不但是制定

许多法规，使公民和官吏的行动，都能在行政的各部分之内，有所统治；而且普通还有行政诉讼的法庭，处分在这些法规之下所发生的案件。司法的机关也是一样，在理论上说起来，只是在现行法律之下，判决具体的案件；在实际方面则不但可以，而且实行，在判决程序之中，修改法律，做立法方面所做的事。

立法与行政间的关系，在两方面接触和竞争与比赛之间，尤为丰富。这种意见以为一部分人能由自己造出一套的法律、规则和章程来，以统治国内一切行动，却另外交给一组完全不同的人，让他们去分开执行，乃纯粹是一种的理论；就现在任何政府的里面观察，并不能成为事实。行政与立法中间，发生两派不同的关系：一派以英国的内阁制为代表，一派以美国的总统制为代表。

英国的内阁制是一个很长历史的进化之实际的结果：它并不是有预定的计划造成的；也没有特别的布置和成分，在任何情形之中，都能预定将来成就的结果，乃属成功之所必需的。英国的

内阁制是一个完备的政治制度之很奇特的进化之标样，顺着渐渐自然的发展，毫无牵强造作的地方：结果成为一个很精细、很灵巧而很能干的机关。现在姑且不说它历史的来源，且让我们将所知道英国内阁制的重要工作，列举如下：

政府是一个国会的委员会，所以内阁里面的总长，同时就是上议院和众议院的议员；

政府何时能统率众议院中的多数党，便何时能在位；

政府可以解散众议员，以诉于全体的选民；

国会的选举，在不同的期间举行；如此可以使一个候补者在这个较早的地方选举中失败，还可在其他较迟的地方选举中举出。这点规定，可以使重要的政治的领袖，常常在国会里面！如格兰斯顿之流的人才，也不会因为只在一个选区之中失败以后，就从此退休；

一切立法的议案，都经内阁提出；

国会的议员，分为两党，政府党与反对党。

这种内阁制使政府中立法与行政的各部分，

能够有最完备的协作。立法的议案由政府提出，则可以有仔细的预备，而当权的一党，更当有完全的责任。所以有极内行而极卓越的立法大计，可以产生出来。关乎财政的立法，则此种制度，决定能产生出一个完备而仔细平衡的预算来，由政府提交国会；经众议院重要的提议和审查以后，最终凡预算和收入，收入和支出，莫不确切相符。

从政治行动的一般成效上看起来，这种内阁制度是极堪赞许。英国的国会，就是训练政治家的学校；一个人要经过立法与行政两方面极长的经验，然后可以当权。只要一个议员表现出来是很有希望的，他们本党如果在位，就使他到某部去做一个国会的次长。合拢这些立法与行政的经验，所以英国的政治家以后总能和舆论与政府的各部分相接触。在未曾升到领袖的地位以前，一个公共服务的人必定要经多少年处于负责地步之训练；而且要能应付反对党的攻击，与采纳别人对于他在国会中所表现的政治经验与能力之批评。若是政府制度的好坏，以其所产生领袖人才的性

质，为最有效的实验，那英国为政治家训练学校的国会制与内阁制，当属于最高之列。

现在英国政治生活的重心，已渐从众议院而移到全国及其选民；在这些情形之下，这种内阁制是否能赓续它的机能而产生同样的效果，则尚不可知。但是当今政策的援助，不在很小而很经训练的议会之中，而在一国全部的选民里面，则领袖和政治家的资格，自当另属一派，实属显然。民治潮流的影响，已将英国众议院重要的地步，相对减轻。它选择和赞助各机关的机能，已经渐渐转到选民身上；它不复为惟一的政治讨论之大讲坛和政府威权惟一的发源地。政治家超过它上面，直接和人民说话。这种新境遇，将来对于内阁制详细运用方面所发生的变迁，现在还不能预先确定。

美国的总统制是由历史的境遇所造成的。当时皇室的制度已经废除，政治的组织注重在造成一个国家的领袖，对于政治的目的，能有充分的势力去实行，但是并非造成一个永久的个人政治。

所以大家都说美国的总统，是选举出来有定期的君主；因为最近一百年来，总统的职权更为发达，所以总统的任期在事实上也限制更严，除四年一任外，不得连任两次，已经成为习惯法。以前一班“宪法之父”（Fathers of Constitution）对分权的学说，有很大的信任心。他们相信既全部的立法权付诸国会，则行政方面要做违反公共利益的专制行动，自属难能。以后实行起来，大家才知道那执行法律的权一到独立的官吏手中，实有一种很大而很活动的势力。政府虽在法律之下行政，但聚合它种种的法令，其权力之大，实有可观。所以美国的总统个人的实权，比任何国存在的君主势力还大。但是他的势力虽大，而各方面的钳制，除有限的任期而外，还有许多，皆所以阻止他滥用权力。任命重要的官吏与缔结国际的条约，都要经参议院修正通过；非全体国会，不能对外宣战；总统自身，能被弹劾。不过既处于海陆军大元帅的地位，又能管理国际外交，又统治行政各部分的领袖，美国大总统合拢各方面的权力来，

仍觉无数。

我们请先言美国总统及其内阁与国会的关系。美国的内阁，并不是国会中的一个委员会，它也没有国会议员的权利，在事实上它与立法机关的直接关系很少。那班“宪法之父”与早年的政治家，也恐怕行政机关影响立法机关，所以极力去把政府和国会严格地分开。他们不曾想见后来英国内阁制的发展，使内阁紧紧地靠着国会的意志，或是国会所代表的选民的意志。美国内阁，是各部领袖组合而成的机关；各部领袖，是由总统委任而对于总统负责的。他们并不成一个协作的实体，对于政府的政策，负联合的责任；所以国会的投票，对于内阁任期，毫不相关。总长或称秘书，受总统的指挥，在各部之内为独立的主脑。内阁会议，不过为了磋商对于各部都有关系的政策而设；每件事的决定，最后还是属于总统。

在国会之中，这个制度的主要之点，就是缺乏一个中央委员会，有如英国的内阁，可以提出一切公共立法的议案。众议院主要的势力，就是

议长；他兼有政党领袖的资格和开会主席的任务，并且他从指定各委员会之委员与操纵辩论之间，可以对于立法的事务，有极大的影响。英国适得其反，众议院的主席，是一个不属党派的人，国务总理就是议院中的政党领袖。在美国则从国会议长身上，放出许多委员会来，预备立法的事项。每个委员会都有一定的主要任务。最重要的就是“税收委员会”（Committee on Ways and Means）与“审计委员会”（Committee on Appropriations）、规程委员会（Committee on Rules），辅助议长处治一切的公共事务和议事日程，也是极为重要；这是众议院中把舵的委员会。

国会与行政机关的关系，总是经过各委员会中。行政各部的分子，可以到各委员会出席报告；各部的表册和报告书，要先给各项的委员会通过。总统而常常亲自出席国会演说，实在到威尔逊总统才开这个先例。平常总统到国会演说的机会，大都是种典礼；他们虽然表示愿意两方面在办事上能有密切的关系，他们却仍然把实际上政治的

事务，由二方面分途执行。

这种制度，不及英国内阁制的能统一事权，是很明显的。两院中任何议员都可提出立法的议案；但是提出之后，一交其本案所属之委员会审查，则委员会不定把它葬在文件堆中，或是仅仅做一个报告。各委员会本身的职务，就专是为提出立法议案而设。行政机关有何议案，非经一个国会议员不能提出，而且要得委员会的帮助。以前行政方面提出的议案，常常通不过的。现在国会已经觉得公共事务，日见复杂，立法中有许多事情，苟不经对于其内容有密切知识之行政官吏去计划，则国会简直无从下手。缺少行政在立法方面主持，弄得法律通过非常之多，虽然有大堆的法律，但是其中有许多不曾仔细想过的。经验渐多，这点慢慢地在改正。

美国的总统制和国会制中，好像包含着这多的弱点；无论如何，它也有许多毫无疑义的优点。英国的内阁制，带着它一付很精致的天平，虽属甚好，但它是一种历史上自然发展的结果，事前

不能预定的；所以它能好到多久全无保证。美国的制度不及这样安排得精细，却是确切计划出来的。不必靠那许多凑巧的分子，合在一起，而且不必靠政治的能力之中，有一个贵族的阶级存在。它对于处分特殊专长的事务，虽然不及英国国会所得的结果好，但是它办起来，只须很少的政治经验，而能多合乎社会中普通的政治常识。英国的制度之所以成功，大都因为它是实行于一个小而团结的国家之内，而且有很固定历史上的习惯，做它的根底。美国的制度必须要使一个很大的国家之内，各地方的利益，都有适当的安排；它的组织法是要保障各地方的利益和意见之符合；所以它虽不灵敏而不团结，却是一种很稳当的政治工具，为那很大的国家，其中有各部分不同的利益，而政治的行动，又必须得很大数目的选民之了解与帮助而设的。

如现在英国仍然实行的内阁制，必须有一班受过很高政治训练的议员，使他们能完全服从各党和各党的领袖。这是完全把政府的行动，移在

紧结的政党之责任上。还有许多国家采取内阁制，如法兰西、意大利与智利都在其内。凡是美洲各国，除智利而外，大概都采总统制。法国没有两党的制度；只有无数的小党，忽聚而赞成政府，忽聚而反对政府，转移不定。政府没有一个坚固的政党，做它的后援；仅仅是靠一群的小党多少算是联合拢来的，成一个聚散无常的中心。一个或几个附和的小党分离了，政府就倒了；随便什么地方弄到这同样的后援，又能组织政府。所以内阁不是一个单位，也不是建设在一个统一的政党之上，阁员的爬起来倒下去，也不是一致。

法国总统所处的位置，仿佛立宪国的君主，其职权实际上是由各部总长行使的。他没有美国总统所有的威权。行政的职权，操于各部首领合组而成的内阁。阁员与立法机关有密切的关系；但是我们曾经说过，他们的行动不是一个单位；他们也不能作亲切的联合，有一种联合的政党责任，如英国的内阁一样。所以他们政党的行动和势力，不能持久，和英、美一样地强固。行政机

关为维持自己起见，不能不常常对于一班小党有特别的让步；所以议员个人的势力，布满于行政各部分，关乎他们地方的利益方面，非常之大。法国制度的优点，就是这制度之中，有一个稳固的成分，即总统超越于一切政党关系之上；这制度不曾依靠两大政党存在，却也有一个好处，就是有时政府遇着困难，各党可以通力合作。因为在这种情形之下，弱点究属太多，所以它现在正在预备，若是采取两党制，则遇大党分裂为多数小党，或第三党与第四党出台的时候，应当如何对付这些问题。现在的意见是，无论如何，法国想采取美国总统制的趋势，一天增高一天。法国一位很有名的学者和言论家瑞纳（Joseph Reinach）对于这件事说：

“我们国会的制度要修改了。多少年来，纵不腐败，也损害于党派的竞争，于滥用无结果的讨论，于滔滔不绝的费话——只是说、说、说——于争阁员的位置，于败坏选举的法律：这种法律把议员弄得不复为人民的代表，仅属选民雇来为

位置为利益的经理人；这种法律，即使甘巴达(Gambetta)[1]在他时代，看了也咒诅。澄清这早就应该澄清的国会制度还不够，这不仅仅是变更选举法就好了，使议员从大区域选出不受本地的统治就好了，使少数也有相当数目的代表就好了，照我的意见，也并不是一个把参政权给女子就好了。根本的问题，宪法必须修改。当一八七一年的时候，我们渡过英吉利海峡，热心为我们的民治采取英国的宪法，弄了一个总统替代皇帝。现在一九一九年的时候，我们应当渡过太平洋去采回美国的宪法，那是十八世纪我们法国的出产品，那是孟德斯鸠的出产品。美国宪法最大的好处就是真正能够分权；一方面能有很强的行政机关，从全国一致的选举，得着他的实力；一方面有

---

〔1〕一译"甘必大"。生于一八三八年，卒于一八八二年，法国政治活动家，第二帝国时期共和派左翼领袖，总理（一八八一——一八八二）。——勘校者注

'最高法庭'（Supreme Court）[1]保护自由平等的基本原理，防止一切的侵犯，即立法机关也不能侵犯。"

---

〔1〕按 Supreme Court 中国译作"大理院"；但美国大理院的权力非常之大，宪法和一切法律，都靠它维持，迥非中国现在的大理院可以比拟。故仍照原字译作"最高法庭"，以免误会。——原注 Supreme Court 今译"最高法院"。——勘校者注

第十三章　立法机关

立法这个名词，是近代政治行动里面的概念。在以前的社会所经过的阶级之中，习俗就是行为的基础，供给一切根本的规则，以管理政治和社会的生活。那任何人类的团结，当属于纯粹的意志，能立新的规则，使人人遵守的观念，在近代主权的思想发达以前，未曾提起。无论什么时候，习俗和人类行动从本能而来的方法，为一般人类所发现、所顺从的，依然是很重要。立法所制造的新法律，还不及宣告、解释和执行习俗之为通常。立法的机能，也不必一定是要议会执行；在许多国家之中，法庭也有权力去决定习俗的存在，而强制习俗的应用。在罗马法及英国法中，这个情形，尤为真实。

最早的立法机关，如雅典的议会和罗马评议院（Curia）[1]所取之立法行动，都不过根据于一个原理，就是：宣告已经存在的法律。除了实行立法的机能而外，这类的议会，常常忙于国家的行政。就实际而论，则订立普通行为的规程，只花费这种议会很少部分的时间和精力。

近代主权的概念中，包含着一个有创造新法律之权的意思。法律就是主权的意志；他或他们都能随自己所愿，变更法律，实行起来。近代的立法机关，就是认为系完全去创造新的法律，以统治人民和官吏之行动而设的。按照近代的思想，法律是有觉性去执行的意志。一方面和不知不觉而跟着的习俗有别。他方面和纯粹的规劝、参议及激发不同。虽然这拿意志来解释法律的学说，不免有点极端，但是其中有极健全的真理，就是主张立法后面，当有自动的建议，不断地希望教人遵守法律。立法不仅是理论的，也不专是去议定规程的；无论规程怎样可取，苟无人类极强的

---

〔1〕今译“元老院”。——勘校者注

情意在后面使它们被遵守，终是徒然。

最完备的立法机能，为近代议院与国会之中所行施的。含有许多不同的分子，其本身都很重要。

（一）议员曾经称是“国家的大法庭”（Grand inquest of the nation）。这个名词很是以形容议院有用的机能。聚全国各处的代表于一处而开会，给政府以一个机会，知道国家的需要。政府也因此可以把他们的政策和行动，使国民了解，而且请他们的领袖质问明了，求国人的帮助。

（二）立法本部的机能，即所以熟筹慎立各种行为的规程，令全体国民有所遵守者，共含以下各部分：民法（Civil Law），商法（Commercial Law），刑法（Criminal Law），议会法（Law of Procedure），[1]行政法（Administrative Law）。民法管国家各分子的普通行为，包含婚姻法和财产法等。其他各项的内容在名词上就是很明显的。行政法所以管理政府中一切代表和经理之种种在职行动。

[1] 今译“诉讼法”或“程序法”。——勘校者注

（三）立法机关不仅是造了许多规程，交给官吏在普通行政之中执行的；官吏本身，也受法律的统治。从直接方面就是审查公共事务之某部分或公共行动之某方面；间接的就是监督财政权，批准或扣留各种的用费。在英国，产生内阁和内阁所靠的国会之中，这种统治的机能特别地强。有几国的宪法里面，特别规定立法机关如遇官吏犯罪的时候，能执行司法的权限。在美国，则众议院可以在参议院前，强劾任何官吏；参议院有如法庭，审判这件案子。

（四）一切国会的权力，以前都是由于能统治税收和公共支出而来。所以财政常常是立法机关兴趣集中之点，虽然制造预算和通过预算及其他费用案，就严格而论，与其说立法的事务，不如说是行政的事务。在政党极有组织而极固结，且一切立法案件均由政府提出的英国国会之中，预算乃联合拢来的全案，不是零碎通过的，乃属当然。以健全的财政行政，能通盘计划，将全部费用，合成一个预算案，则其健全的程度，自必增

加。这样办法，可以使立法机关将种种提出的用费，能够权衡其间相对的重轻，为国家定一个全体一贯的财政政策。美国国会自来都是通过分开的用费案，但是现在有一个有力的运动，预备采用各种用费并列之总预算案方法。

当十九世纪之间，立法机关被人看作真正的政治权力；它们也希望把自己造成一个最重要的政府机关。但是此后各种的发展均足以减少这项机关相对的重要。一方面因为近代的政府，日见复杂，多少事情，都要交给行政机关去做，不受立法机关逐条的干涉。就事实而论，除非在例外的时候，则许多机关来办这项事是办不好的。所以行政方面（在美国为总统，在英国为内阁），近来比立法方面有相对的重要。在另一方面则因为我们以前讨论过的如直接立法等方法，及各种民治制度的安排，均足以使立法行动的范围，很受限制。有时候有人说立法的机关，将来变成一个机器，专用以按照次序，记载一般选民所通过的事件；或者至多也不过是由它们预备一点材料，

等选民行使。但是无论如何，立法机关有一个很大的好处，就因为它是一个辩坛，对于政策的问题，能作极有生气的讨论，有机会去慢慢地打成各种法律和条规来，这个好处，将来常常可以保持立法机关，而且使它们的事业能在政治活动的复杂安排之中，仍然很为重要。

第十四章　司法机关

近代政府中第三个大部分就是司法。无论在任何国家，司法的独立及其道德的完全，是极重要的事。若是法官的判决是为金钱或是为个人打算，则自由政府首先的元素，就没有成立。司法的独立，可以有几种方法保障。它们在纯粹法律上的决定，任何威权，不能凌驾；除非严格执行一种法律于特殊的案件之内反为不公道的时候，为了人道的理由，才有例外的特赦。再一种方法就是法官的任期，完全独立，不受一切政治的影响。他们的任期，或是终身，或是被选出来，有一定的任期，但是这种选择，一定不能含有任何党派的动机在内。他们的俸给，必定要使在他们地位的生活，可以维持。但按照习惯，法官并不

可炫耀奢侈，他们职务的威严，是用不着任何个人的炫耀。

以前罗马的民族，以法律的天才著名；罗马的法官之职，自然很为重要。罗马司法机关的机能，专以判决个体的案件为事；但是对于发展个体的判决所根据之法律，也有很大的影响。他们积极的解释，是以罗马城中最初的法律（十二铜牌 The Twelve Tables）[1]为根据；以后随时发展一种制度，与纯粹地方的条例不同，而配得上成为全世界的法律。

在近代的国家之中，英国也是以法律的天才最著名；英国司法的机关，也处于极有影响的地位。它和罗马的一样，从种种的判决里面，决定和解释本国的习俗，去把法律发展出来。这就是“英国习惯法”（British Common Law）[2]之始。

近代欧洲大陆各国的法律制度，多根据于罗马法。只是在这些国里面，没有一国像罗马和英

---

〔1〕 即《十二铜表法》或《十二表法》。——勘校者注

〔2〕 今译“英国普通法”。——勘校者注

国一样，法官行施显著的制定法律之机能，司法实际的范围，在大陆上各方面都比英、美的要多受限制。在英、美两国，民意方面，在法庭中是以陪审（Jury）制度代表。宪法规定人民一种权利，无论什么人犯法受裁判的时候，都要那和他地位同等的人（Equals）做陪审者。陪审者共十二人，由一般社会中选出，专为对于审判这件的案件而用。陪审亲与审判，听两方面的辩论，由审判官告以应用哪条法律。陪审者熟思以后，才根据本案的事实，宣告他们的判决书。遇着刑事的案件，陪审者的判决，只用简单的名词，"有罪"或"无罪"。陪审者的判决，必须全体一致。陪审者如不同意，案件必须重审。

法庭应用的法律，有三种形式：法典（Codes）、条例（Statutes）与习惯法（Common or Customary Laws）。欧洲各大陆国、日本、拉丁民族的美洲各国以及美国内里的几邦都有民刑的法典，其中将管理个人行动的法律原理，用系统的列出。最有名的就是"节斯汀宁"法典（The Code of Jus-

tinian)，[1]可谓集罗马法的大成；与“拿破仑”法典（The Code Napolean），这是法兰西大革命的结果，包括一切法国民法的要义，其中罗马法分子也颇显著，有成文法典的国家，其条例是常常地附加于正典；到一个较长的期间，即将法典重修，把条例都归并进去。英美的习惯法乃完全根据法庭以先判决的成例，包含那些法庭渐渐发展出来对于各种案件可以应用的原理。

因为司法的事务，需要很高专门的资格与个人公正不党的性质，所以法官普通都是由行政方面指派。在美国，联邦政府的法官是由总统选定，经参议院通过，任期终身；但是在各邦之中，有许多是选举出来，有一定的任期的。

---

[1] “The Code of Justinian” 系由 Byzatine 皇帝节斯汀宁（Justinian，483－565 A. D.）所定。——原注
今译《查士丁尼法典》。——勘校者注

第十五章　内　务

近代公共事务的数量与繁杂，大为增加，选择和统治大队行政官吏是一件极重要的事。在自由的政府之中，为公共的利益起见，行政官吏的行动，必须由人民及人民的代表统治。不然官吏将借着专门的知识，以为大家不懂，遂不问公共的利害，但顾维持和扩充自己的势力，成为“官僚政治”（Bureaucracy）。至于人民怎样去统治官吏，是一件困难的事。执政权者对于政府的事务，知道内容很透，所以常常能够很有效力地去避免立法机关的统治。立法机关自己也觉得行政事件的繁杂而自己的时间和精力有限，所以倾向于把它自己的权力托诸各局、各部、各经理机关、各委员会等，任它们分途行使。要公民能跟随行政

的规则，知道它们的巧妙，判别什么官吏是能干，什么官吏是装饰品，乃不可能的事。往往不出名的属员，反决定重大的事件。所以寻常公民判断行政的举动，不过是限于其大的结果、空的大纲而言。

不幸得很，现在行政机关共同的趋向，总是照例办事，不许有新的发展；它们很守旧，很怕新的建议发生惹出烦恼来。还有一种危险，就是在各部之内，权力都集中于小的和非代表人民的私党；这类发展，都是由于各种事务的专门性质，不容易令人窥见，有以促成的。[1]这种办法足以阻碍各种分部的工作与公众直接的关系；有损聪明的改革与进步的行动，可以被行政机关利用了去谋方法上进的。他们钝了个人的努力，减了人类的感情；使行政机关，不过成了一件熟铁的机器。

如何避免这种危及近代国家行政制度的危险，是一个困难问题。一个补救的办法，就是为各部

[1] 原文如此。——勘校者注

设一个中央讯问机关，凡是议员、官吏、政论家，无论哪个人，苟有真心的兴趣，在任何时间，对于任何部分的公共事务，要知道详细，都能从这机关得着适当的报告。以个人的力量，无论是谁都不能靠着向各部征求，去集起这样的报告；但是个中央讯问局能够尽这个职务。得因此完成一个最要的好结果，就是使舆论对于行政各部分的举动，常常发生影响；而且使政府里面一部所有的消息其余各部都能利用。这种制度的卓效已经见于最初在美国惠斯康新邦（State of Wisconsin）[1]设立的“立法参考部”（Legislative Reference Department）；现在美国其他各邦和其他社会，均次第采用。

再有一个补救的办法，就是把行政各部和中央及地方的公民参议机关，联在一起；后者的知识，尤有用处，能使政治的行动，适应于人民的需要。公民的资格，在乎兼有治人及治于人的能力，换言之，即能参与一切政治的机能；凡是公

[1] 今译“威斯康星州”。——勘校者注

民，不应过他的生活而一点不和政治的实际运用相接触。近代政治聘用专门家是最要的一件事。真正的专门家当以专门服务为职志，才能产生。他的目的，不在金钱，也不在以官的势力，凌驾他人；他一生的目的，就是去得着那些有人生的、科学的、实际的兴趣之确切的知识，使他能够定计划，尽忠告，自信其所建议，可以安然行之。养成、发展、保持这种专门的才具使为公共服务，为行政问题真正的解决法。近代民治国家一定会承认平民政治，苟不得那真正知道的人为顾问，万办不了这些繁杂的、科学的与专门的问题。是以发展一种最干练明达、有公共精神的专门才具，为自由政府一种急切的需要。

我们若是回看内务的历史，就可以明白这种为公共服务的思想，只是渐渐地发起来的。参与政务之权最初看作一种特权，给那享有者以很大的好处和发财的机会，至少也可以恃公家的供奉，享安乐的生活。至于其能胜任与否，及其所服之务究竟怎样，那是不很计较的。

在前当权的一个阶级或一党，以他们自己委任的人，填驻一切公共的位置，各国皆认为常举。有时候他们的位置是世袭的，当作私人的财产看待。前在美国，此项以本党人填满了公共的位置的办法，叫做“分赃制度”（The Spoils System），出自从前政争中常用的一句很有名的话，就是“赃物属于胜利者”。当时大家视此为当然的，不以为反乎民治的学说；因为当时的论调是：既凡是公民都是平等的，那么自然凡是公民都一样地适宜，一样有资格去掌理公共的职务。

但等不到许久，大家都折服了；知道国家的事务，不是照这样可以办好的。并且也知道社会有要求人民服务的权；知道公共的职务不是一个私人的机遇，乃是一个公共的信托。在英、在美，当十九世纪的时候，很有些努力，卒将国家全部的内务，放在一个尽职灵敏的基础上。凡欲得服务之允许的人，必须经过几种试验，以表示他至少有最低限度的知识，及其他为服务于该项公共职务所必须的资格。只要办事能干，办法满意，

公共官吏的职位，自有确实的保障；罢斥必须因故，受罢斥的官吏有告诉权。

有些官职总是属于政治的；在职的人随着政党的更迭为进退。在英国其数不多，在内的只是内阁阁员及国会中的次长（Parliamentary Under Secretaries）；所谓国会中的次长，盖指总长本人不是国会议员时，在国会中代表该部而设的，（总长若为下议院议员，则次长由上议院选出，倒过来也是一样）。在美国随着政治的变迁为进退的官吏还是很多，如阁员及其次长、外交官领袖及邮务局长等。

内务任职要久长，如上面的规定所保证，这是必不可少的；因为必是如此，然后大家肯以所能期望于私人雇工之勤力、智慧和专心致志，去服国家及公众之务。任命内务官吏的时候，并不计较他们的政治信仰，所以对于他希望的就是完全不作党派的活动或宣传，但是他们的投票权并不剥夺。官吏的俸给，通常不丰，服务多年而退职的公仆，应给予养老年金，这是一个正当的办

法。这制度可以使他们更专心致志于其事业；而且使他们没有年老以后的顾虑，办事的能力也要增加。

第十六章 中央政府与地方政府

统一国家与联邦国家的关系，以前已经说明了。最发达的中央集权制度，见于法国，其中除极不重要的事情而外，一切行政的事务皆由中央政府支配。拿破仑时代建设下来的行政制度，至今依然大体无改。以行政的机械而论，他很有力量统一全国的行动。法国制度重要之点就是地方官吏，大都是中央政府而不是地方政治组织的经理人。自一八三〇年以来，法国制度中有两个趋势在那里动作：第一是中央分权（Deconcentration），意谓给中央政府派出之地方官吏以较大权限，使他们得适应地方的需求而为行动；第二，真正的分权，意谓建设由选举产生的地方政府之

各部，并扩张他们的权力。但是虽有这些运动，法国行政之为集权制实际上未尝有重要的改变。行政区域，强勉造成的，没有地方的遗传或生气；只有邑（Commune）[1]是真正地方生活的中心。法国分为八十六区；每区有长（Prefect），以代表内务总长。长居两重的地位，为中央政府的经理人，亦为纯粹地方事务的执行官吏，“区议会”（The General Council）是区的代议机关，其权能只限于纯粹地方的事务。它有许多地方要受中央政府的支配；它的执行官吏就是区长，原是中央政府的经理人。区又分为县（Arrondissements）和鄙（Cantons）。

最小的地方单位就是邑。这些区域的面积和人口大不相等，自八黑达（Hectare）[2]（约合华亩十五亩余）至于十万以上，自小村落至于大城。除了三个大城（巴黎 Paris，里昂 Lyons，马赛 Mar-

---

〔1〕即市镇，法国、比利时和某些其他欧洲国家的基层行政单位。下同。——勘校者注

〔2〕今译“公顷”。——勘校者注

seilles）而外，它们治理的制度是一样的。每邑设知事（Maire）一人，区长，既为中央政府的，又为本邑的经理人。惟知事的事务，主要者均关于地方；他由邑议会选出。

英国也是一个行统一制的国家，但是很看重地方政府的机关。全国分为州郡（County），在英格兰与威尔斯（Wales）者共计六十有二。大城亦成州郡。州郡又分为市镇（即小城）、区域与乡区。一切地方的机关，无论是州郡，是市镇，是乡区，都有选举的议会。乡区又分为教区（Parish），市镇又常分岗段（Ward）。[1]地方政府的各种议会监督它们范围以内的地方官吏的行动，只要他们的行动在规定的权限以内，他们自身并不受中央政府的管辖和监督。

在美国，为联邦的构成分子之各邦，本身就有普通立法及行政的大权，是宪法所付与的；行使这些大权，并不受联邦政府的管辖。各邦并分为郡。郡的存在一半为邦的行政，一半为地方政

[1] 即市内行政区或选区。——勘校者注

府。郡对于邦所尽的机能含着一切关于地方的司法行政事务，监狱与慈善机关均包括在内；它并且帮助邦政府收税。它对于地方的机能，乃是关于教育和建筑道路那些事务。其行政的监督权则归选出之议会或董事会行使。郡又分为镇或乡区；城与村各有组织。一切地方政府的组织——城、镇、村——都处于选举出来的议会或董事会的监督之下。虽然邦立法部得变更他们的职务之大体，但邦政府除非遇特别职权所在时，不能以直接监督地方举动的方法，干涉地方行政。

现在转到中央与地方政府的权力分配问题，我们所着重的是那些制度之中，其地方的组织或是邦，或是省，或是再小的分域，都付有重要的机能，美国的情形，其尤著者。作这种研究如坎拿大、[1]澳洲、印度，南非民治国及德国的行政组织，均属重要。关于中央政府与省政府（或邦政府）所行使的权限之划分，总束在最后一章，以备参考。

---

〔1〕即加拿大。——勘校者注

不管在什么制度之下，大家认为重要的就是中央政府当有收税之权足以自己供给；并当料理国防、外交、币制统一、邮电，且常及铁路等事。普通的民法和商法之立法权，即制定普通的法律与法典经统治公民的境遇与事业者，通常亦付诸中央政府。按照国家的特别情形，中央政府为谋消息灵通与全国发展起见，对于其他一切关乎政府的事务，也多少留意；不过关于这些公共事项实际上的布置，仍听地方机关自行办理。

凡事件虽关全国而适宜于地方办理者，或中央政府只能问其大概而地方机关更能拟具详细办法者，或完全关于地方者，都应当付诸省政府或地方政府。如教育、好的道路、农业与工业的发达及工人的正当待遇与保护等，虽然关全国，但普通都以为交给地方政府办理为好；中央政府至多只能限于制定很普通的立法，以合于某几种的条件给与地方区域以补助。以美国为例，凡教育、造路及劳动状况的调节等，都是委诸各邦办理。如何处理公共的产业与财源，如森林、水力、公

园等，也都是完全付诸各地方机关。

关于租税，办法各有不同，视税源划给中央政府与划给地方政府而定。惟最普通的办法是地方政府大体靠直接税供给，如地租、普通的产业税及遗产税等；而间接税如关税、消费或印花税及其他商业上的税，当归中央政府。因为间接税较易征收而征直接税抵抗较大，所以大家相信既然公众是能较完全的监督地方税，则就地征收直接税的手续，更可使人满意。且地方政府的经理人，对于当征税的产业，更易于得着适当的张本。[1]若中央政府要征收这种税，则非有很大数目的行政官吏不可。至于所得税（Income Tax），普通都是由中央政府征收。若各省或各邦想征收所得税，其税率不能一致，则其趋向将使资本都归于所得不受重税的省分，所以不管哪一邦或哪一省要想维持有效的所得税是很难的。

---

〔1〕对照英文原著，此处的“张本”译自“data”，即帐本、资料之意。下同。——勘校者注

第十七章　政府的机能

当十九世纪，关于国家正当的范围，有不停的争论。这问题就是国家正当做的是些什么事，所能行使的是些什么权力？希望将国家的威权，立一定的限制。狭义的意见，就以为国家的存在，单是为保护的目的而设，只要个人对于他人何时没有错的侵犯，何时就有完全的自由，去进行他自己人生的目的。照这个意见，国家的存在，只是当一个仲裁者和警察。他建设一切行为之法律的规则；何处有争执发生，他就去作裁判；若是这些规则或条文遇着抵抗，他就以强力使他们实行。这明明是一种法律的、保护的国家。广义的意见是以为国家有各种为父的机能：国家自觉有权，以帝王的眼光看来，不过其行动是顺从民众

的同情，并且是想以公共威权，谋民众的利益。

在十九世纪的中叶，前一个意见是显然得势。个人主义的自由观，见于穆勒与斯宾塞尔的著作之中者，主张国家只能有几种形式的保护的机能。其主要的意思就以为个人比一切都为重要，他一定要有自由的发展，除避免犯罪以外，不能有任何的约束。国家的行动，当限于移去各种障碍，使个人能有自由的行动与发展。这种政治的个人主义结果与趋势，成为确定无疑的少数政治：这无限制的自由发达不到多时，就给与一班精明无忌的财政家与实业领袖以很大的利益。他们用国家的保护权，去防卫自己的财富与经济势力的自由行使。个人的自由，照这样看来，不过领导全体人口中的一小部分人去增财拓富。

这是不能满足全体选民的。扩充选举权的活动，已告成功；民治一种统治权，就只开心于用国家的势力，谋取人民的幸福，而不关心于限制国家行动的范围，在法兰西大革命以前，国家是为大家所疑的、所怕的，所以容易贯彻一种制度，将国家

权力限到最小。但是这种制度一对于少数人有利了，就不能保持大家的同情。英国第一次正式向着扩充国家权力的运动，就是所谓一八八五年的“急进议案”(Radical Program)。这个议案是由一班贵族的领袖提出的，所以基本上还是根据于父权的国家观，由开明的执政，以国家权力，谋社会改善。真正民治的意思，包括在社会主义之各方面的，就是对于这种统治阶级的慈善举动，不能满足；要废除一切阶级的统治，代以民众直接的统治，用国家充分的势力，去谋他们自己利益之发展。这个政策，首先要国家享有和管理一切的天然专利品，就是占地利或对于国家的财源，有重要关系的一切利益和活动。必须如此，个人的竞争，才不能存在。若是这类的活动不在国家统治之下，他们的享有权和管理权就足以给个人以无限的权力，影响全国经济的生活，这专利品最重要的就是一切市政，如电灯、自来水及电车；其次则为普通的铁路，因为事实上显出来各个铁路公司的竞争，是不能行的制度；再则为一切国家的财源，如水力、矿产，要将这些利

益和活动收归国有，是国家权力之新观念所给的第一果子。社会主义比这还进一层，以为一切生产的工具，都应当归公共享有和管理。有如关于制造的建设、工厂及商店，其中所用生产的工具，苟非工人个人所能有的，都当收归国有。社会主义不主张一切的产业都归国有，如共产主义一样。它将个人和家庭所用的物品、职业所用的器械与自己所能而要耕殖的土地，仍然给个人以产业权。

就国家的机能而论，以前限制政府威权的争论，至今只成学院的空谈。现在一方所主张的就是凡有政治组织的社会，若是决定要做什么事，苟在它的事实可能范围以内，它就能去做；至于重要的实际问题，就是怎样把国家的权力，好好地组织应用起来，才能产生最有利益的效果。

第十八章　近代政府的机能分述

近代政府的机能，可以分下列各类，即自给的、防护的、外交的、教育的、发展的与交通的机能。

照理说，最重要的机能就是以租税自给的机能和自卫的机能；若是国家还成为国家而能存在，则行使这种机能，是了不了的。抓住私人的财产以供给国家，是执政权者与个体的公民或被治者最常常发生直接的、而且往往是痛苦的接触之点。国家的起源，由于许多东西，其中大都本是恶的。成功的强盗，许人民纳多少贡品，然后饶恕他们，保其不另受侵犯。起初纯粹是强盗的队伍，因此反而成了保护者；开始是赃品，以后渐渐变为租

税，以酬报所做真正的事务。关税（Tariff）这个字，沿于西班牙一个城名，叫做泰立花（Tarifa）。这个城在早年为海盗的巢穴，凡是经过的船只，都要对他们进贡以后，才能通行。最初的时候，人民出这种贡献是由于必须，因为若不贡献，就要被那些强盗抢掠；但是既贡献以后，则受他们的保护，不至于再有其他强盗来抢。不久盗群发现保护的事业，还比抢掠的事业有利得多，因为它能供给一种长期的收入；而且更是稳当的职业，强盗的领袖，随后对于他们所保护的人之福利，也发生了利害的关系。跟着社会渐渐进步，租税于是失去了赃品的性质，变成对于各种费用的贡献，这些费用虽然大要不过是增加统治阶级的财富与重要，但是除得保护以外，也为作社会有益的事件所必须。

在近代的公共政策中，征收租税只能根据那个理由，说是一种贡献，所以偿付一切对于全体社会有益的公共费用者。它也不复为任何阶级特权，藉以征收这类贡献，以损社会而自肥。更有

一个根本的主张已经成立，就是社会既然给政府以财政上的供给，自有一种不可毁弃的权利，就是处理此项供给所举办之事业，须有他们的代表在内。“无代表不纳税”为近代政府之基本原理。在自由政府发展之中，人民对于租税为其必要与公平未曾明示以前而加以抵抗，实为进步主要的原因 中国即在代议制度未成立以前，这同样的原理，也已占势力。以前在实际上中央政府或各省督抚或各县知事不能加税或增设新税，除非他能对于社会的一班领袖解释明白，教他们知道这种办法是正当的，是必要的。否则将有一致消极的反抗。商人罢市，于是官吏的行动最后不能不修改。公共对于租税的同意权固属紧要，然在他方面公共也应当见到近代政府苟不增加用费，一切进行都不灵活；若不与政府以正当的税源，则政府将逼不得已而趋于采用种种危害国家之财政独立之救急方法。

决定近代租税政策的细则，有几件要打算到的：征收费决不可消耗租税之大部分；任何租税，

其额不可太高，致阻碍它本身所靠的工商事业的发展，或鼓励偷运其他不合法的避税举动；征收一种租税而至于妨碍、困厄或耽误商业的进行，非所以助国家，适所以害国家。

普通以为聪明的办法，是将那些征收最容易而所费最省的税，划归中央政府；如关税、印花税、海运税等皆是。这些税以少数的人员就可以征收。若是地租与其他直接税，都属于地方机关；后者只须增加少数的人员便能济事，因为这些人员都是已经熟悉地方财产状况了的。

在近代国家中，税收在商业上的影响，是最先应该打量的。若是国内的商业是完全不征税，或是征收很少的税而所用的方法，又不生阻碍，足资鼓励，则一般财富的增加，为其当然结果，于其他公共的税源，也大有利益；但是若因税收使商务受阻碍和压迫，则必至于使社会更不能、而且极不愿给政府以宽裕的接济。这个原理，美国的宪法之父是看得很清楚的；他们于宪法中立一条短短的规定，将各邦彼此征收商税的机会，

一概扫除。所以美国的商业，从国家的这端到那端，经过极宽的地方，不遇着一个税卡的障碍。若在消费品上征税，如印花税，就全国一律，并一次收足；征收的方法，应一点不耽误商业的进行。中国厘金税常是留难和耽误商业，其阻碍国家的发展，较任何其他原因为甚。

现在都认为健康的政策让工商业的进行手续，不受收税牵制，而对于经济上得来的收入或资本，加以税敛。若是商业每次都要在商业的纸张上贴印花，或是过手就要收税，其打击使全体人民的经济生活，都受抑制，为之挫气；而有价值的税源，也因此减少。当人家不受牵制于商务之中而得着财富以后，即就其所得或遗产加以重税，也不至于发生直接挫折商业的影响。重税本来没有人愿意付的；无已，只是征收那最容易征收而对于经济生活最少危害的现存资本之税，而不征资本由以产生的商业进行之税。

直接税意谓直接由那被征税的人交纳的税，如产业税、所得税、遗产税及人口税。间接税为

虽由此人缴纳，而实在则能移给他人，例如印花税虽由工厂厂主所纳，其实把它加到出品的价目上去，最终仍由消费者担负。关税大体也是一样。直接税也有时可以从这个人移到那个人身上去，如律师和医生的收入征税，而他们得将其所取于他人的费，略为征加，而使他人代出。直接税是人民最容易看见、最容易觉得的；所以反抗较多，征收亦较间接税为困难。按着健全的行政说起来，征税的时候应当使人民知道所付的是什么税；政府费了人民多少钱做什么，这些税收所用在什么地方，是哪些款目。

有一派经济学者，主张一切政府的收入，都应取自土地：将社会的和经济的原因，给土地所增加的价值，归国家用。这个叫做“单税”（Single Tax）。他们的理由，是土地价值的不同，不是由于所有者有什么特德，完全是由于所处的地点及社会各种改良事业的关系。若是一个地点有铁道或马路建筑，则不须所有者费力，而地价自然增高。所以他们以为将这些由于别项的原因而非

由于工作所增的地价，归诸社会或国家，才算公道。国家取用这增加的价值，并不是支取劳动的结果，而此项所得，尽可以够国家之用，使一切商业和靠着劳工而得的各种产业，都能免税。这种制度在各处尚未充分实行；但是所谓不劳而增加的地价之说，在好几国都已发生效力。

租税与收入的行政，都是付托给财政部，有几国称为大藏部（Treasury）。除了监督税额之设定及其收税的各种职务而外，该部通常并负编制预算，或估计每年收入支出之责。虽然在美国财政的立法受国会密切监理的国家，其最初收支的估计由财政部办理。这种使行政机关负准备预算的担负和责任之制，大家都认为较好，为许多国所采取的。这样办法，使各种国家行政的费用有精确的计算和测量，按照确切可靠的税收，为一个适当的分配。各部的用费，得配置适宜，免了重复；按照某种事业，较其相对的重要，通盘打算。当这个预算案提出国会的时候，国会于是得下批评的判断，而大众本身也从这繁杂的行政手续之

中，能看出道理来。照基本的原理而论，以后的用费，自当紧紧地按着预算；不过为鼓励有效力的行政起见，若果见得想得着有效力的结果，而更改显然有绝对的必要之事，亦许关系此事的行政官吏，在详密排列出来的条款上，作小小的更改；不过在一定范围以内，将为此事而设的款项移作彼事时，每有所为，须得负责的最高行政长官所组织的会议之同意；并将是项变更，详细报告下届立法机关。

公债与币制

财政部还须办理公债与币制事务。国家也和个人一样，有时候必须，或是觉得，为它的利益起见，不能不暂时扩充它的用度，过于收入，而至于借债。短期公债（无准备金）与长期公债（有准备金）的分别，我们当认清楚。前者乃是短期的负债，所以救济政府的急需，待所需有租税及他项收入可以应付时为止；或是在公家的契约

之下，人民供给了什么材料，或是建设了什么公共的建筑，公家一时不能支付，也就成为短期公债 这一类的负债，寻常都是直接对于出钱的或尽力的公司或个人，发行国库证券以证明之。在另一方面，长期公债是一种经过几年时期间的公债，通常发行债票，令人购买。这种债票，通常是不记名的，谁执付谁，而且附着利息联单，每次到期照单给付利息。健全财务的行政，应当很检己地照顾短期公债，或自寻常收入中划付，或为设准备金。不然将见政府信用低落，或迫而付高利率，吃折扣的亏，对于财政的独立，很是危险。按照发行债票的市面不同，外债与内债也有分别。因为要诉国家，须得其本身同意而后可，所以公民借债与他们自己的政府，全由于信任到期的时候，政府能诚诚实实地偿还。希望保持威权与稳固的政府，决不愿意使人民失望于这些事情。若是债票在外国市场上，则当其到期不能履行之时，外国的债权者，常常求援助他们的政府。遇着这样的情形，就要成为交涉了。因为国际的

信用，是一个政府存在的要素，所以政府总尽其全力，以履行这种债务。

货币是一种媒介品，所以使商务的交易便利。若是一个人想以米易衣，必须找着一个愿以衣易米的人，这要费许多时间。有了货币，农夫只须将米卖给任何欲买米的人，得了银币、铜币或纸币回来。农人对于这些钱币，不是因为它们是钱币而宝贵，乃是因为可以用它们去得着他所要的东西。这个就是所谓交易的媒介。历来以为这媒介品的本身，当有价值，因此等金属，如金，如银，如镍，如铜，均有可以用作装饰的及其他的用处，为人所欲，遂把它们用作钱币，在古代则铁也用作钱币。金属可以原块地用，如纹银；或是铸成一定的形式，有字迹在上，指明它们的价值，如注明洋元（Dollar）乃保证其中有一定成分的银质。自然为流通起见，铸币比元宝便多了。

因为不同的材料之相对的价值，常有变更，于是困难以起。有时一盎斯（Ounce）重量的金，可以十六盎斯重量的银买的，在别的时候，也许

要三十五盎斯的银。将一切价值折成且表以一种金属的时候，我们就有“复本位制”（Bimetallism）譬如若是许多重要的各国都同意一盎斯的金无论在什么时都换得十六盎斯的银，（其价率自然，不必与此相同），那这种制度就于是乎存在，这就是说一块金币，常是值十六块同样大小的银币；照着这个定价，无论在什么时候，都可在什么银行与公库互相交换。这种制度，无论哪一国，不问多强，都是不能单独采用的；因为若一旦世界的商场上金属的比价而有变更，则某项涨价的金属，必定离开市面，被人送到别国去渔利，只剩下价值减少的钱币在那里流通。所以这种制度如能实行，除非大多数强盛的商业国都联合采用这一个制度不可。

金属铸币以外，还有纸币，代表这些铸币，在那里通行。纸币能有充分的价值，只是除非随时都能兑现；这就是说，当要求兑换的时候，银行或库藏机关能立时按照纸币的价格交付现币。若是此而没有保障，则这纸币就叫做不兑现的。

当国家信用很强，所发行的不兑现的钞票，只是极小数目的时候，这些不兑换纸币亦实能以其面价通行；这因为大家对于国家即要收回，不生疑义。但是不兑现钞票大都跌价；它们的跌落，与政府信用的薄弱为正比例。如国家已建设了很强的信用，则发行纸币并不须准备有相等的现金。只要大家对于兑现不成疑问，则人人都愿意接收纸币而保全其流通，因为纸币是很便利的东西。在这种情形之下，只有一小部分的纸币送来兑现。这种通货，只要有全部纸币百分之四十至百分之五十的准备金，就很安全。

关于理财及币制等事项，政府有银行为之助理。有些国家有国家银行，完全是公家的机关，以经理公家事业，为其主要任务，如发行纸币，辅助办理公债与税收。如英国银行（The Bank of England）、法国银行（The Bank of France）与德国银行（The Bank of Germany）都是。美国没有这样的国家银行；所谓国家银行，都是私人的组织，在联邦的法律之下成立的。它们也允许发行纸币，

但是必须存有相等的美国国家证券为担保。一九一三年，美国设立几个“联邦准备银行”（Federal Reserve Banks），[1]它们发行通用纸币，由美国政府担保；以第一等商业票据，存储国库，以为保证。这种办法的好处就是，当货币需要很大的时候——即商业扩张的时候——能够有安全的货币；换句话说，货币的涨缩，都有很可靠的保证，以应付商业的需要。

防卫与保护

国家对于人民最重要的责任，就是适当地保护他们不受外面的攻击，而在国内的生命财产也不受侵犯。政府不能尽这基本的机能，而让敌军侵入边境，无力压制盗贼及其他罪恶，则对于政府主要的责任，差得远多了。

---

[1] 此制为美国近年在金融上最重要的制度，极可注意。此处略加一语，以求明了。——原注
Federal Reserve Banks 今译“联邦储备银行”。——勘校者注

因为防卫国家受他国侵略及其他不正当举动，政府所以要设陆海军。陆军也许由特别招募的兵士所成，因职受薪，称为佣兵；或者是征兵，乃根据于凡是健康的男子，都有服兵役的义务。大概都认相当的军事训练，对于一切公民是很重要，很有用的。却因此而设有维持很大的常备军之必要。大战以前，欧洲大陆的陆军，都是根据于征兵制。个个人苟非体力不胜，一定要充多少年的兵役，(多数的情形都是两年或三年)。在服这种习练的兵役以后，仍然列为后备军，每年必须到军事的演习和会操。瑞士也是实行征兵制，但是不须如许的长时间，使人民退出他们的职业。平时只维持着一个很小的常备军，及一部分军官；但是每年举行大操典，全国的军队，都在会操之列，以得军事训练。为国防起见，维持大常备军非所必需；维持大的常备军，正是暗地里想攻击他国的表现。在战争之中，防守的地位总较进攻的兵力为强；以防卫为原则，编制国家的军队，一切必要的目的，都可得着，无须有伟大费钱的

常备军。一个大常备军所费，不仅是实实在在用出去的许多钱，而且使全国一大部分男子，弃了有用的工作，去充兵役。自然最重要的是中央政府应完全统辖全国陆军；同这一般重要的就是民政权当在军政权之上。若是任各地将帅招募和维持独立的军队，其结果必成无统治的封建制度之纷扰与无政府。若是中央的权力完全在武人手中，则全部政府惟武人的号令是听。在有秩序的国家之中，武力不过是听政府号令的工具；但是这个政府的本身，决不可为武人的私党。否则国中将发现一种偏狭而危险的政治。

海军活动的范围，比陆军要广；它常是远离国家的领土，及于海外。因此海军除它的国防机能而外并为一种国际代表和国际交涉之工具。若是一个国家对于一个境地想表示其关切，它就派一个或一个以上的军舰，前赴那有关系的地方，从这方面看起来，海军是外交部的联手；后者可以利用海军去加政府外交政策的势力。或直由它履行特别任务，执行谈判。

在内务方面，政府经由法庭之司法及警察，以保护人民。警察的机能，大都是防卫的。以其守望之严，使犯罪的行为困难而且不易惹人动心。警察也用于防止不测之事，如在大城之中，维持交通，正是为此。犯罪之事发生以后，侦察和逮捕罪犯，是警察的义务。在行使这种职务之中，警察可以请任何公民帮助他。不过有些社会里，警察妄自僭越，侵犯独立的法庭所应当行使的职权，其所采取的方法，每有为近代的自由的国家所不许者。利用警察以挑起犯罪想藉此污蔑及危害任何公民，以遂其政治的私图，用警察以压制出版自由，侦察个人的私事，实构成无可容忍的滥行职权之罪恶。自由的社会必须抵抗和排除这些不正当的事，警察只是法庭的一只执行的手臂；法庭应当是站在警察之上，为独立的。警察亦有行政的机能，就是防止那已经有所表现的犯罪与损害。为图侦获罪犯的便利起见，警察对于人口的迁移，当有详慎的记载。但是无论在哪点上，警察当受各面的防制，使他们不致于成为一班屑

小的暴君。

当一件重罪或轻罪犯成而假定为犯罪的人已经捕获的时候，他应有处罚以前，受一个无偏无党的法庭审判之权。在英国的各部分及美国之内，犯罪者有享受由十二个公民为陪审者之权，而且受法庭不得强迫他成供之保护。按这几国的法律在罪未曾证实以前，被告者不认为有罪。不可靠的嫌疑常常发生：一半是由于人心的浮动，一半是由于警察的行动，总是想产生罪犯，以表现他能够尽职；而社会在此等事判科罚重罪以前，总不能充分注意。

在采用大陆法之国家中，法庭的处理，不及美国之对于被告者之利；鞫问侦查，并见应用：这就是许法庭用严厉的手段，考验因人对于犯罪的关系。

科罪不外死、监禁或罚金。有几国已废止死刑，最厉害的惩罚为终身监禁。有国家，许用肉刑，如笞刑之类。监禁的用意，不外两种：一种是惩罚的意思，如犯重罪的人罚以处隔离一切的

幽囚；一种是惩罚之外还有改良和教育的意思，如教宣告有罪者以有用的职业。关于犯罪和罪人之科学的研究，给我们以教训，就是有许多案子，罪人的犯罪，并不是他一定有为害的恶意，还是他缺少充分的教育和自治的能力之故。所以近代的监狱制度，常想给囚人以一种自赎和再立人品的机会。这个制度在菲律宾群岛实行很有效验，那里发一种名誉开释证书，通常是保证那改革后的犯罪者，使他们一离监狱，就立刻有人雇用。

外　交

独立国家一个重要的机能，就是维持与他国政府间的关系。在近代的世界而要守绝对孤立式的独立，已不复可能。不仅是水上、陆地与空中的交通进步，从这国到那国是如此之快，可以使彼此为商业及其他的目的常常访问；而且永久的商业关系，已经成为任何社会与国家的福利之主要部分。为了去发展这些友谊的和有用的关系，

国家因此在他国设立公使与领事的任务。前者首要的任务，所以办理一切政治间的关系，如订结和执行条约，保护本国居民在他国的权利等事。领事任务之首要者，就是管理在商务上发生的关于商品交易及输运各种事件。这两部分之间当有密切的关系。因为他们的各种机能颇多重复；而他们在许多方面，又必须通力合作，所以他们当有一种完全的了解。各外交官的领袖，认为亲身代表他们政府的元首；所以他们应当受最大的优礼，能够和任何最高的官吏，自由接洽，尤以与外交总长的交涉为多；并且当特别的时机，得迳见该国元首。

国际的事务，由外交部（Ministry of Foreign Affairs）管理，或称 Foreign Office，在美国则称 The Department of State。在外交部的组织之中，最重要是对于世界各部分与该国政府有关系的，应当准备专门的知识。为了这个目的，各国外交部中常按照地方而分局，如“远东局”（Bureau of the Far East）、“西欧事务局”（Bureau of Western European

Affair）、“非洲局”（Bureau of Africa）等。其中更分特别的司，专管条约、约会、草案（即管理外交手续）等事。外交总长常常当属有特别外交经验的人或重要的政治家；当他专门注意外交的时候，关于详细之事，总靠有训练的专门家所得之详细材料。

还有些国际间的关系，是永久的而普遍的，所以它们组织成各种国际的联合会，如关于邮政的、电报的、度量衡的、铁路及他转运事业的、卫生的及许多其他的都是。在二十世纪之初，共总已经有了将近三十个国际联合会，由各国共同组织，办理共同的事务。有些联合会如邮政联合会等，则全世界各国，几乎尽是会员；其他的仅为一部分，对于那件事有特别兴趣的国家所组织。大战以后，已经组织成了“国际联盟”（League of Nations）为各国政府永久的组织，其宗旨以根据于友谊的基础及全体最好利益的发展，处分国际间一切的关系。

教　育

国家最大的切己之事，必使全体的分子都有充分的训练，不仅是能尽临到他们头上的职业与谋生之责；而且更有进者，还要能在公共的事务之中，尽一部分有智慧的责任，俾公共的行动，能根据于知识和理性之上——所以国家莫大之利，就是去培植和发展教育。向来中国政府的机能，是注重在教育上。以前皇帝常常以师资自居，正式训谕臣工，都是这种表现。诏令之中的大部分都以道德规劝的辞令，寓教育人民的判断和品行之意。

一个近代的国家，总须要有一个彻底有力的初等、中等与大学教育的制度。在每个地方都当有充分数目的初等学校，是以给每个儿童以得着基本知识的机会。在许多国初等教育都是强迫的。到一定的年龄，父母有送儿童入学校的义务；若是他们忽略了这种义务，即受惩罚。初等学校也

有直接由国家办的，也有由私人创办而受国家监督与补助的。普通的办法，就是初等教育由地方税兴办；即由该地方的人民；经过选举的学校董事部，行使一部分的管理权，尤重在选择教员等事。课程大概由各省或各邦当局规定，以便得着训练的一致。为普通、专门或师范教育而设的中等学校，普通都是由地方税供给，虽然省政府或中央政府也常常给以补助。高等专门及师范学校常常完全由省，在美国则由邦维持。省政府或邦政府供给高等学校及大学经费。在美国有几邦维持几个重要关于全国的大学。国家政府除补助一切初等和中等学校以外，常是维持一个或一个以上的国家大学或高等专门学校。如法国大学及柏林大学就是这种，英国的大学如剑桥及牛津，均是靠所存的私人捐款维持。英国以前的教育，完全靠着私人的基金；现在的教育的制度，已成系统，而渐带公共的性质。

加上以前所述关于各种制度的事业，政府还须做许多与各种行政部分的事务相关连的科学的

事业，这个是与下段所述的工业与农业之发展及社会生活之改良，都有密切关系的。政府有许多机会，为私人或私人的公司所没有的，就是去作大计划的考察，搜集报告：这些对于私人的事业，皆极有用处。所以领事的机能之一，就是搜集调查关于他国工商业机会的情形，向本国报告。这种报告，可以使工商的领袖，随意应用，而用帮助他们成立国外的关系。有几部如农部、商部等，常常维持各种很费钱的科学机关，作种种试验，将试验的结果，给公众应用。

公益（发展的机能）

近代国家的机能，已经远远地经过仅是收税和保护公众的阶级了。它从事于教育，而且去试用各种可能的方法，以增进和鼓励国家福利之所托命的一切经济的和社会的事业之发展。所以近代国家直接关心于商业、农业、劳动、科学的研究及一切内部的改良事业，它们从事于公共福利

之发展，并不仅仅是制定普通法律，使这些事业可以进行，不受无故的干涉而有最好的结果；而且是有行政的规划，使它们的租税政策，不但不至于压制和阻碍，并且还要发展这些事业。它们经大部办理内务的人员之手，尽它们的全力，无论在哪一点，都使国家的经验和知识，能够为增进社会的利益之用。

自然凡关于全部国家领土与财源的东西，政府都有直接的兴趣。所以它要测量全国的地面与地质。为航海的便利起见，当有沿岸的地图。为政府一切的计划作指导及报告公共起见，当有定期的各种统计表，由此可以知道全体人口的数目，并且可以作搜集产业、商业与工业材料的张本。

人民的健康，是国家最大的利益。所以当维持公共卫生事务，以避免疾病的侵入，并以增进人民强健体力的发展。一部分公共卫生事务是防止海外传来的疾病。若是一有传染或流行病在海口发现时，则海上防疫所即当设立，对待那从有病地方来的船只；那就是或者完全不许这项的船

只进口，或者令船只在口外清毒并须迟延多少时候，待证明确实未曾带有疾病以后，方许进来。国内的公共卫生事业当传染病一发生以后，即须将病症四周隔离；并且施行种种预防方法，如人人种痘之类——现在有许多国家，种痘是强迫的。

关乎农业的发展，国家有许多方法帮助农人。国家设立并维持农事试验场，试验新的种植，去证明它对于气候与地土如何适应。改良兽种，也由政府的试验场进行。在许多国家之中有许多特别借款的机关成立，使农人可以得着金钱，为改良用具之费。国家复从事许多沟渠和水利的大计划，使无用的地面因此可以耕殖。同这相连的，国家更提倡进行许多移民的事业，使人烟稠密之区的农人去移垦于新地方，新开沟渠以资灌溉的土地。

关乎商业的事，国家与商会、工会及其他同样的团体之间当有密切的关系，以发展一种对工商业有利的国家政策。国家将各公共经理人的报告，任商人随意应用；并且以政府实验室中所得

的实验结果，帮理工业。这些举动的原理就是：有许多知识，为对于国家工业最高的发展是主要的，但是颇难得而又太费钱，没有一个单独的公司能够担负得起这种费用；所以必须国家以公共的费用，为这种的考察和实验，才可以使公共的利益，从那里生出来。

关乎劳动的问题，国家最着重的，就是能维持一切工人与雇主之间，能有完全的和友谊的协作。所以国家当供给种种的便利，以解决劳动的争执。国家并须致力于制定关于这种事情的法律，健全合理，能保证他们永久的协作。劳动的人民之各种利益，政府当予以维持，并当以法律规定，使工人有合宜的住所，有保险以防意外，而且有年老后的优待，这些事虽然国家可以去做，但是不一定要国家自己去做；有许多事只须国家颁布条规，使雇主或特别的公司按照法律，去预备劳动者的幸福与安全之必须的供给。

交　通

政府之主要发展的机能，在于交通和输运。

一国工商业的完全发展，及公民的福利与安乐，都靠着在国内各部分及与他国之间，有敏捷和便利的交通方法。这件事如此重大，而且范围如此之宽，断非私人事业所能适当准备的，——即加以国家辅助，终有不能。所以国家本身，当有直接与闻这些事情之必要。

各城与各村之间，修筑马路，为首要而自然的交通方法。以前罗马人知道良好道路之重要，所以凡是他们统治所及的地方，他们总建筑大路；其路建筑颇坚固，至今存在，在近代欧洲仍为公共服务。近代国家对于道路的建筑，常交地方办理，如城、如州各为单位。在这些情形之中，中央无论如何，总须建设重要的干路，连接全国各处。这些路由公费所建，平常多不归费，大家可用。遇着有些情形，征收一种路税，即对于用这些公共道路的车子，征收年捐。有时候要建筑一条特别的道路，得征收通行捐以作建筑之费；那就是将通行各处，增设门栅，征收通行之费，以充捐款。

历来铁路的建筑，多由于私立的公司；但是现在铁路国有并由国家管理的趋势，渐渐地加强。私有的制度，在美国、英国与西班牙国最有势力。法国取混合制。俄国、印度、德国、中国及日本大都是采取国有制度。当大战的时候，美国的铁路今由中央政府管理。一个国家的铁路政策，不仅是建设和维持适当的路线，并且须适当地规定输运价格。

关于海运，政府也有重要的机能。政府能以在海岸有确切的测量，并以在危险之处建筑灯塔以避坏船等事，便利航业的进行。若是汽船与其他船只之所有权和管理权大都属于私有，则各国在许多时候为鼓励这种事业起见，给船公司以津贴及补助费。这些补助费的报酬，就是带运邮件。

如邮政及电报的交通事业，大概一致都由公共办理。处处的邮政，都是国家的事务；公共管理电报和电话的事务，也是很多见的。这些事务的灵便、可靠及价格廉平，对于工商的利益及一般人民，都是极重要的事。